Évaluation sommative du Fonds d'intégration des personnes handicapées

Évaluation et développement des données
Politique stratégique
Développement des ressources humaines Canada

août 2001

SP-AH170-08-01F

106-02562/

Table des matières

Sommaire i

Réponse de la direction vii

1. Introduction 1
- 1.1 Contexte et description du programme 1
- 1.2 Questions d'évaluation et démarche 2
- 1.3 Portée de l'évaluation et limites 3
- 1.4 Structure du rapport 4

2. Profil des participants et des activités du programme 5
- 2.1 Profil des participants 5
- 2.2 Profil des activités du programme 7

3. Constatations de l'évaluation sur la raison d'être, la conception et la mise en œuvre du programme 11
- 3.1 Raison d'être du programme 11
- 3.2 Conception et gestion du programme 13
- 3.3 Mise en œuvre 17

4. Répercussions du programme 21
- 4.1 Répercussions sur les participants 21
- 4.2 Perspective de l'employeur 32
- 4.3 Répercussions organisationnelles 33
- 4.4 Rentabilité 33

5. Synthèse des observations 37
- 5.1 Pertinence 37
- 5.2 Réalisations 37
- 5.3 Défis 38

Liste de tableaux

Tableau 2.1 Contribution du Trésor, par région 8

Tableau 2.2 Activités de programme des participants au FI, répartition pondérée 9

Tableau 2.3 Participants au programme du FI, selon le type de service, répartition pondérée 10

Tableau 4.1 Résultats des participants au FI et du groupe témoin sur le plan de l'emploi, Répartition pondérée du pourcentage pour certains résultats relatifs à l'emploi, selon la région 23

Tableau 4.2 Résultats des participants au FI sur le plan de l'emploi, selon le sexe 27

Tableau 4.3 Répercussions du FI sur l'employabilité et autres résultats 30

Sommaire

Introduction

Le Fonds d'intégration des personnes handicapées (FI) a été établi en 1997 pour « aider les personnes handicapées à se préparer à un emploi ou à un travail autonome, ainsi qu'à obtenir et à conserver cet emploi ou ce travail, de façon à acquérir une indépendance financière accrue ». Le Fonds d'intégration relève de Développement des ressources humaines Canada (DRHC), qui compte sur les conseils d'un groupe de référence national constitué de représentants d'organismes nationaux de personnes handicapées. Pendant la période visée par l'évaluation, le groupe de référence national et la direction du Fonds d'intégration se sont réunis régulièrement pour discuter et examiner les questions relatives à la gestion du programme. Dans le budget de février 2000, le FI a été renouvelé à titre permanent, et un budget annuel de 30 millions de dollars lui a été alloué.

L'exécution du programme s'effectue par l'entremise des bureaux régionaux de DRHC qui distribuent les montants aux Centres de ressources humaines du Canada (CHRC) locaux qui, à leur tour, peuvent remettre l'argent à des tiers responsables de la prestation des services. Dix pour cent des ressources du FI sont réservés à des projets nationaux, et depuis 1999-2000, un autre 10 p. 100 du financement du programme ont été transférés aux Ententes sur le développement des ressources humaines autochtones (EDRHA) pour des projets relatifs aux personnes handicapées. Les clients potentiels du FI doivent satisfaire à certains critères d'admissibilité (p. ex., être inadmissibles aux prestations d'assurance-emploi [AE]).

L'objectif de cette évaluation sommative consistait à mesurer l'efficacité, les répercussions et les effets du FI, plus particulièrement pour les participants, mais également pour les employeurs et les organismes. Les questions d'évaluation retenues portaient également la raison d'être, la mise en œuvre et la rentabilité du programme. Les activités d'évaluation ont été menées sous la surveillance d'un groupe de travail d'évaluation constitué de membres du groupe de référence national et de représentants de DRHC au niveau régional. Le groupe de travail a examiné et approuvé, avant l'évaluation, le cadre témoin et la méthodologie de ce projet.

La démarche méthodologique de l'évaluation reposait sur diverses sources de données, notamment : un examen de la documentation, des entrevues auprès d'informateurs clés avec des représentants de DRHC, du groupe de référence national et de promoteurs de projet; une enquête auprès des employeurs signataires de contrats de subventions salariales ciblées dans le cadre du FI; une analyse des données administratives; une enquête auprès des participants du FI et d'un groupe témoin; une enquête auprès des promoteurs de projet; des groupes de discussion constitués de participants et d'intervenants du FI; ainsi que des études de cas illustrant l'exécution du programme du FI.

Étant donné qu'une liste nationale complète des participants au programme du FI n'était pas disponible, une base de sondage spéciale a été spécifiquement compilée pour l'évaluation. Trois sources ont servi à la compilation de la base de sondage : les listes de participants fournies par certaines régions; l'information transmise par les tiers responsables de l'exécution du programme; et le Système national des services d'emploi (SNSE) de DRHC. Des problèmes imprévus sur le plan de l'intégrité des données du SNSE ont fait en sorte que toutes les entrevues basées sur un échantillon tiré du SNSE, y compris toutes celles de la Colombie-Britannique, n'ont pu être prises en compte dans l'analyse finale. Le sondage auprès des participants a été effectué par téléphone, car cette méthode constitue une façon efficace de recueillir en peu de temps une information structurée auprès d'un grand nombre de participants. Pour accroître les possibilités d'obtenir une rétroaction, on a offert un service de téléimprimeur, ainsi que la possibilité pour les répondants de remplir eux-mêmes le questionnaire ou de le faire par procuration. Il importe de signaler que, compte tenu des obstacles de communication possibles, il se peut que les données sous-représentent les personnes ayant certains types d'handicap, comme les déficiences intellectuelles et auditives ou les troubles d'élocution. Les analyses de la composition de l'échantillon ont toutefois fourni une évaluation positive de la représentativité. En dépit des difficultés d'ordre méthodologique, l'évaluation présente une rétroaction utile et donne un bon aperçu du FI.

Profil des participants

Comparativement aux participants des programmes réguliers de la partie II de l'AE, les participants du FI avaient des niveaux de scolarité plus faibles, ils étaient un peu plus âgés et moins susceptibles d'être mariés et d'avoir des personnes à charge. Les participants du FI n'ont signalé qu'une activité modérée sur le marché du travail avant leur participation au programme, six personnes sur dix n'ayant pas occupé d'emploi au cours des deux années précédant leur participation. Les taux de salaire hebdomadaire de ceux qui travaillaient et le revenu annuel total des participants au FI avant la participation au programme étaient faibles selon les normes nationales.

Le profil d'incapacité des participants au FI est généralement semblable au profil général des Canadiens handicapés. L'autoévaluation des participants quant à la gravité de leur handicap, dans la mesure où celui-ci constituait un obstacle au travail, était réparti de façon assez uniforme entre faible, modérée et grave. Ce résultat donne à penser que la représentativité des clients est équilibrée au sein du programme.

Profil des activités du programme

Reflétant le fait que les participants au FI ont des besoins différents de ceux des clients « ordinaires » de l'AE, le profil des activités du programme semble indiquer que les interventions du FI étaient plus intensives et qu'une gamme plus vaste et plus diversifiée d'activités était offerte dans le cadre de ce programme.

Les types d'interventions du FI étaient largement semblables à celles offertes dans le cadre de la partie II de l'AE. Les interventions les plus souvent citées par les participants

comprennent : les placements ou les subventions salariales, les cours d'enseignement ou de formation et le programme de recherche d'emploi. Cependant, le bénévolat constituait également une forme d'intervention du programme du FI (contrairement à l'AE), et les placements et le financement de matériel spécialisé et de mesures d'adaptation au travail comptaient parmi les interventions les plus courantes. La majorité des participants ont complété tout leur programme du FI.

Constatations

Raison d'être

L'évaluation a fortement appuyé le besoin constant d'un programme tel que le FI. Bien que les études empiriques disponibles au Canada sur ce sujet soient limitées, nous savons que les personnes handicapées continuent d'être désavantagées sur le marché du travail, et les obstacles à l'emploi demeurent importants. Par conséquent, on estime que le gouvernement fédéral a un rôle valable et nécessaire à jouer pour aider les personnes handicapées à obtenir un emploi. Les informateurs clés et la documentation stratégique du gouvernement laissent toutefois entrevoir la nécessité d'envisager, pour les personnes handicapées, une stratégie du travail plus globale et plus cohérente qui prendrait en compte les composantes existantes.

Les principes et les lignes directrices du programme du FI ont été jugés pertinents, quoique les informateurs clés aient proposé quelques rajustements (p. ex., intégrer les notions d'employabilité et des critères plus flexibles).

Mise en œuvre

L'utilisation de méthodes personnalisées et souples pour la prestation des services à la clientèle a été perçue comme une importante force du programme du FI. L'inclusion de la collectivité des personnes handicapées a été considérée comme une autre caractéristique positive du programme, quoique inégale sur le plan de sa mise en œuvre à l'échelle locale.

Le programme est très engagé à l'égard des partenariats, ce qui a été vu comme une des principales forces du FI. La vaste majorité des promoteurs de projet ont participé à titre de partenaires aux modalités de prestation du programme. Les partenariats avec d'autres organismes communautaires étaient très courants, et la participation des employeurs a considérablement augmenté depuis l'évaluation formative. La nécessité d'obtenir une plus grande participation des employeurs et de garantir qu'on portera autant d'attention aux obstacles psychologiques que structurels qui subsistent dans les lieux de travail a été signalée pendant l'étude d'évaluation.

Dans l'ensemble, les participants, les employeurs et les promoteurs de projet ont exprimé un niveau élevé de satisfaction à l'égard du FI. Les enquêtes ont confirmé l'apport différentiel du programme — c'est-à-dire la mesure dans laquelle les activités ne se seraient pas déroulées en l'absence du programme. La vaste majorité des participants, des employeurs et des promoteurs de projet ont signalé que le FI était très important pour eux, leur donnant la possibilité de participer à des interventions ou de les offrir.

La mise en œuvre n'a pas fait ressortir les principes du programme dans les domaines suivants : faiblesses sur le plan du ciblage des participants en ce qui a trait aux critères d'admissibilité à l'AE et surveillance inadéquate du programme. En ce qui a trait au ciblage, une minorité de participants au FI — entre huit et treize p. 100 — ne satisfaisaient pas aux critères d'admissibilité du programme.

Bien que les lignes directrices du programme insistent sur les résultats en matière d'emploi, la surveillance et le compte rendu des résultats ont été jugés faibles. L'information disponible sur la participation au programme, les activités et les résultats à l'échelle de l'administration centrale était insuffisante. L'infrastructure pour la collecte et le cumul des données n'a pas été mise en place à cause de l'utilisation limitée de Contact IV, le logiciel d'application de DRHC conçu à l'intention des tiers pour enregistrer les données sur les clients. Il n'y a pas eu d'amélioration sensible sur le plan de l'utilisation de Contact VI depuis l'évaluation formative. L'évaluation a également remis en cause le caractère adéquat des mesures de rendement actuelles du programme.

Certaines autres difficultés relatives au programme concernaient des lacunes à combler pour des groupes de clients particuliers, notamment : les clients dans les communautés éloignées; les Autochtones handicapés; les jeunes; les personnes ayant un handicap caché; et les personnes ayant des déficiences multiples/graves. Certains informateurs clés ont recommandé d'élargir les critères d'admissibilité pour inclure les clients admissibles à l'AE et les clients actuellement sur le marché du travail. Des lacunes ont également été relevées sur le plan de la disponibilité des interventions, notamment : l'entrepreneuriat, les compétences préalables à l'emploi, le soutien aux personnes handicapées et l'emploi dans les secteurs plus spécialisés.

Répercussions et effets

Selon la majorité des participants, le programme du FI s'est avéré utile en leur donnant des avantages directs liés à l'employabilité, comme le perfectionnement des compétences et une expérience de travail pertinente, l'accès à des dispositifs d'aide appropriés, ainsi que des contacts et des compétences sur le plan de la recherche d'emploi. Des avantages moins tangibles ont également été soulignés, bon nombre de participants ayant fait état des répercussions positives sur leur confiance en soi et leur estime de soi.

La moitié des participants au FI occupaient un emploi (temps plein, temps partiel ou travail autonome) au moment de l'entrevue dans le cadre de l'enquête, résultat qui excède la cible de 40 p. 100 établie pour le programme. Selon les témoignages recueillis, les emplois obtenus étaient durables, compte tenu de l'observation selon laquelle les taux d'emploi des premiers participants par rapport aux participants subséquents n'ont connu aucune baisse sur une période de trois ans.

Quant aux résultats des participants sur le plan de l'emploi comparativement aux non-participants, les participants au FI ont eu un avantage positif par rapport au groupe témoin. Après avoir pris en compte des différences préexistantes entre les participants au programme et les membres du groupe témoin dans l'analyse multidimensionnelle, les

résultats ont révélé que les participants au FI étaient 15 p. 100 plus susceptibles d'être employés au moment de l'entrevue, qu'ils avaient travaillé un nombre de semaines 14,6 fois plus élevé pendant la période postérieure au programme et qu'ils étaient 10 p. 100 plus susceptibles d'avoir déjà travaillé pendant la période postérieure au programme. Aucune répercussion statistiquement significative n'a été relevée quant à la rémunération hebdomadaire, au revenu personnel, aux prestations gouvernementales de soutien du revenu ou aux attitudes (p. ex., confiance, optimisme).

Pour les employeurs, le fait de pouvoir retenir les services d'employés qualifiés constituait l'avantage le plus important de la participation au programme du FI. Seulement 2 p. 100 des employeurs n'ont signalé aucun avantage à la participation. Environ un tiers des employeurs ont mentionné que la participation au FI avait changé les perceptions de leur organisme à l'égard de l'embauche de personnes handicapées. Près des deux tiers des employeurs ont embauché au moins un participant du FI après le programme — dans la plupart des cas, il s'agissait d'emplois à temps plein et permanents.

Bien qu'il s'agisse surtout de cas isolés, certaines organisations de personnes handicapées ont fait état des répercussions du FI. Elles ont signalé que le FI avait grandement contribué à promouvoir l'intégration de la collectivité des personnes handicapées grâce aux possibilités de réseautage et de partenariat à l'échelle locale. La participation au FI a également donné lieu à l'amélioration de la conception et de la prestation des initiatives d'emploi à l'échelle locale.

Rentabilité

Une comparaison des profils de revenu des participants avant la participation au FI et au moment de l'entrevue a révélé que la participation au FI faisait augmenter les chances de toucher un revenu d'emploi. En dépit d'un déplacement du profil de revenu, les analyses multidimensionnelles n'ont pas relevé une incidence importante sur le plan de la réduction des probabilités d'être prestataire d'aide sociale ou d'une autre forme de soutien du revenu comparativement aux non-participants. Cela peut être attribuable, à tout le moins en partie, aux limites des données qui n'ont pas permis de mesurer de façon significative le soutien du revenu accordé par l'État au fil du temps (c.-à-d. depuis la fin de l'intervention).

Quant aux revenus d'emploi, même si aucun avantage important n'a été enregistré pour le groupe des participants sur le plan du taux salarial hebdomadaire, le fait que les participants au FI aient travaillé proportionnellement un plus grand nombre de semaines que les membres du groupe témoin (sept semaines de plus sur une base annuelle) s'est traduit par un avantage sur le plan des gains totaux. Compte tenu d'un nombre estimatif de 9 800 participants dont le salaire hebdomadaire moyen s'établissait à 303 $, l'avantage sur le plan des gains totaux attribuable à la participation au FI se chiffre à près de 20,8 millions de dollars par année. Le budget du programme du FI est d'environ 30 millions de dollars par année, soit entre 5 000 $ et 6 000 $ par participant.

La majorité des projets du FI ont reçu des contributions en argent ou en nature, et ces contributions ont augmenté depuis l'évaluation formative. À cette époque, la mise en

œuvre des Ententes sur le développement du marché du travail (EDMT) limitait le recours aux ressources de la partie II de l'AE. Cette transition sur le plan de la prestation de programmes et des modalités de financement des provinces visées a pu réduire davantage la disponibilité du financement pour les personnes handicapées dans le secteur de l'employabilité.

Résumé

Dans l'ensemble, cette évaluation sommative présente une évaluation positive du FI. Étant donné que les obstacles à l'emploi, sont toujours présents pour les personnes handicapées, la raison d'être du programme est justifiée. La perception globale de la conception, de la gestion et de la mise en œuvre du programme était excellente, et les participants et les responsables de la prestation ont manifesté une grande satisfaction à l'égard du programme. Les faiblesses relevées concernent surtout la surveillance du programme et la collecte de données, le ciblage des clients par rapport aux critères d'admissibilité à l'AE et le soutien à la clientèle. L'amélioration de la participation des employeurs et des organisations d'employeurs ainsi qu'une plus grande attention aux questions relatives aux lieux de travail ont également été soulevées.

L'auto-évaluation des participants, ainsi que les données sur les résultats indiquent que le programme du FI a aidé des personnes à obtenir un emploi et à améliorer leur employabilité et leur qualité de vie. Le nombre accru de semaines de travail dans la période postérieure au programme s'est traduit par des gains positifs pour les participants. Les employeurs et les organismes ont également signalé des avantages liés au programme. La grande majorité des participants, des employeurs et des organismes ont estimé que le programme avait eu un impact différentiel.

Des questions plus vastes concernant l'environnement du programme devront faire l'objet d'études futures, notamment : l'harmonisation avec les autres initiatives se rattachant à l'emploi des personnes handicapées, la compatibilité des programmes de soutien du revenu des personnes handicapées avec le programme du FI et l'optimisation des fonds de la partie II de l'AE en vertu des nouvelles EDMT.

Réponse de la direction

Des fonctionnaires de la Direction du marché du travail (DMT), de Développement des ressources humaines Canada (DRHC), ont examiné l'évaluation sommative du Fonds d'intégration (FI) pour les personnes handicapées. Nous jugeons que le rapport est, dans l'ensemble, favorable — les participants, les employeurs et les promoteurs de projet soulignent encore l'importance du FI en ce qui concerne leur capacité de participer à diverses interventions vastes et souples liées au programme, ou d'offrir ces interventions.

Parmi les autres points positifs, mentionnons la participation des personnes handicapées, la souplesse du programme, l'importance accordée aux modèles de partenariats pour l'exécution et la concentration sur les résultats liés à l'emploi. Bien que les incidences concernant la diminution de la dépendance à l'égard du soutien du revenu aient été moins fortes, les personnes qui ont participé au programme ont amélioré leur employabilité, leur estime de soi et leur qualité de vie en général. Quant aux employeurs, ils ont pu avoir recours aux services d'employés qualifiés, tout en comprenant davantage les obstacles qui se posent pour les personnes handicapées.

Il a été recommandé d'apporter certains changements à la conception et à l'exécution, et des mesures ont été prises afin de régler les points faibles, tout particulièrement en ce qui a trait à l'exécution du programme, à l'obligation de rendre compte et aux communications.

Le FI assure encore des services à beaucoup de personnes présentant divers types d'incapacités. Le pourcentage global de personnes occupant un emploi (49 p. 100) est plus élevé que l'objectif initial fixé à 40 p. 100. Bien que le FI ne représente qu'une petite partie de la stratégie du gouvernement du Canada concernant les personnes handicapées, il répond encore à des besoins réels qu'ont ces personnes. La Direction du marché du travail (DMT) est tout à fait d'accord avec les conclusions de l'évaluation.

Motif du programme

Nécessité de disposer d'une vaste stratégie relative au marché du travail

Une des principales constatations de l'évaluation formative comme de l'évaluation sommative portait sur la nécessité d'adopter, pour les personnes handicapées, une stratégie relative au marché du travail ayant plus d'ampleur et de cohésion. Au Canada, il y a partage des responsabilités pour les initiatives visant à accroître l'employabilité des personnes handicapées. Compte tenu des constatations faites dans l'analyse fédérale-provinciale-territoriale des besoins liés au marché du travail, DRHC a élaboré, de concert avec les provinces et les territoires, le cadre d'une stratégie relative au marché du travail à l'intention des personnes handicapées. Il s'agit d'une étape importante en vue de

s'acquitter de l'engagement pris par le gouvernement du Canada dans le discours du Trône de janvier 2001, qui consistait à travailler de concert avec les provinces et les territoires à l'élaboration d'une telle stratégie détaillée. Nous croyons que le résultat final de cet effort conjoint sera une stratégie ayant une incidence favorable sur la situation professionnelle des personnes handicapées.

Nécessité d'accorder plus d'importance à l'employabilité

Les promoteurs du programme ont indiqué que l'importance accordée aux résultats sur le plan de l'« emploi » empêchent de reconnaître qu'il est important d'adopter des mesures progressives afin de permettre aux personnes handicapées de devenir davantage aptes à l'emploi.

Les responsables ayant reconnu que les personnes handicapées doivent souvent faire l'objet d'interventions plus nombreuses et de plus longue durée que dans le cas des personnes non handicapées, le cadre de responsabilisation du Fonds d'intégration a été révisé en janvier 2001 de façon à y intégrer un moyen de mesurer l'« employabilité accrue », plutôt que de se concentrer exclusivement sur les résultats liés à l'« emploi ». Le cadre révisé renferme maintenant des indicateurs clés, comme le « nombre d'interventions effectuées » et le « nombre de plans d'action menés à terme ». En outre, les modalités ont été révisées afin de permettre de conclure des ententes d'une durée allant jusqu'à 78 semaines, de façon à permettre l'aide de longue durée dont ont besoins les personnes ayant une incapacité de moyenne à grave. Les bureaux locaux peuvent aussi rédiger des ententes simultanées fondées sur le plan d'action établi pour le retour au travail d'une personne.

Exécution du programme

Services à des clients inadmissibles

Selon les données de l'évaluation, une proportion importante des participants — entre 8 et 13 p. 100 — étaient admissibles à des programmes de l'assurance-emploi (AE); ils étaient donc inadmissible à de l'aide offerte en vertu du Fonds d'intégration. Plusieurs explications sont possibles pour cette situation. En voici un aperçu.

- Bon nombre des organisations qui offrent des services aux personnes handicapées obtiennent du financement à la fois du programme d'assurance-emploi et du Fonds d'intégration, ce qui leur occasionne parfois de la difficulté lorsqu'il s'agit d'effectuer distinctement le suivi de ces fonds et des clients.
- Il peut y avoir un manque de compréhension des critères d'admissibilité au programme de la part d'agents responsables de l'exécution.
- Il se peut que des agents responsables de l'exécution préfèrent avoir recours au Fonds d'intégration plutôt qu'à d'autres programmes afin d'aider leurs clients handicapés — en raison de la plus grande souplesse que semble présenter le Fonds d'intégration ou d'une plus grande connaissance de ce programme.
- Il peut y avoir eu des erreurs dans l'introduction de données — il se peut que pour certains clients handicapés qui ont reçu de l'aide en vertu de l'AE, le code du Fonds d'intégration ait été inscrit à tort.

La DMT a effectué, en collaboration avec Services de vérification interne et de gestion des risques (SVIGR), de DRHC, une vérification des bénéficiaires afin d'obtenir une assurance raisonnable que le programme dans son ensemble était bien géré et que les critères d'admissibilité des participants étaient conformes aux modalités du programme. Les résultats de cette vérification, qui ont été mis sous forme de rapport et qui ont été montrés à des fonctionnaires du Conseil du Trésor en octobre 2001, indiquaient que des services étaient encore offerts à un certain pourcentage de clients admissibles à l'AE.

La DMT a aussi travaillé en étroite collaboration avec des fonctionnaires régionaux de DRHC afin d'élaborer et de mettre en application des instructions et des lignes directrices détaillées pour les questions liées à l'admissibilité des clients. Les prestataires actifs et anciens codés à tort comme clients du FI ont été reconnus et retirés du programme, et les problèmes concernant la prestation des services ont été réglés dans chaque région. Enfin, on s'affaire à rédiger un guide opérationnel du programme afin d'aider les employés régionaux et locaux des CRHC à mettre en application le programme.

Nature trop stricte des critères d'admissibilité

Certains répondants clés ont indiqué qu'ils n'approuvent pas les critères d'admissibilité à l'AE, indiquant que le programme général en vigueur n'est pas assez souple et proposant que les critères relatifs au FI soient élargis de façon à offrir des services aux personnes admissibles à l'AE et à celles qui sont sous-employées.

En raison des fonds limités qui peuvent être obtenus du Trésor, le Fonds d'intégration ne peut répondre aux besoins relatifs à l'employabilité de toutes les personnes handicapées. Pour ce qui est du service aux clients, il a toutefois été reconnu qu'il peut, dans certains cas, être plus avantageux d'aider une personne par l'entremise du Fonds d'intégration, même si celle-ci est admissible à de l'aide en vertu de programmes prévus à la partie II de l'AE.

En décembre 2001, les modalités du programme ont été modifiées de façon à permettre — uniquement dans des cas exceptionnels — à des personnes handicapées qui sont admissibles à l'assurance-emploi de recevoir de l'aide en vertu du Fonds d'intégration. Bien que cette modification des critères d'admissibilité offre une plus grande souplesse, l'objet premier du programme est toujours d'aider les personnes handicapées qui ne sont pas admissibles à de l'aide offerte en vertu du programme d'assurance-emploi. Les directives générales et les lignes directrices qui seront distribuées aux employés régionaux refléteront cet objet.

Lacunes relatives aux services

Les auteurs du rapport ont aussi relevé des lacunes dans les services aux clients, à savoir les personnes qui vivent dans des collectivités éloignées, les Autochtones ayant un handicap, les jeunes ainsi que les personnes ayant un handicap invisible ou grave ou ayant plus d'un handicap. Les critères d'admissibilité élargis aideront à améliorer les services offerts aux clients qui ont de la difficulté à avoir accès à d'autres programmes, mais il est

à noter qu'il existe d'autres programmes financés par le Trésor qui répondent aux besoins bien précis liés à l'emploi de certains groupes de clients, comme les Autochtones et les jeunes handicapés.

Points faibles du suivi, de la surveillance et du compte rendu

Les responsables de l'évaluation ont fait mention de faiblesses dans ces éléments de l'exécution du programme. Des lignes directrices prescrivent maintenant les procédures pertinentes pour le suivi et la surveillance. Elles ont été remises aux employeurs et aux coordonnateurs, et on souligne l'importance d'effectuer un suivi constant des résultats à des fins de compte rendu au public. Des améliorations sont aussi apportées aux systèmes, en consultation avec les régions, afin de mieux supporter la fonction de compte rendu.

1. Introduction

1.1 Contexte et description du programme

Le Fonds d'intégration des personnes handicapées (FI) a été créé par suite du rapport du Groupe de travail Scott sur les questions d'incapacité déposé en 1996. Une des principales recommandations du groupe de travail portait sur l'établissement d'un fonds d'emploi pour les personnes handicapées afin de combler une lacune dans les programmes de développement du marché du travail et d'accroître leur participation à la vie active.

L'objectif du programme du FI consiste à aider les personnes handicapées à se préparer à un emploi ou à un travail autonome, ainsi qu'à obtenir et à conserver cet emploi ou ce travail, de façon à acquérir une indépendance financière accrue. Le programme relève de Développement des ressources humaines Canada (DRHC), qui compte sur les conseils d'un groupe de référence national. Au cours de la période visée par l'étude, le groupe de référence national était constitué de représentants d'organismes nationaux de personnes handicapées dont la plupart ont participé au Groupe de travail Scott. Le groupe de référence national et les membres de la direction du Fonds d'intégration se sont réunis régulièrement pour discuter et examiner les questions relatives à la gestion du programme. Dans le budget de février 2000, le programme du FI a été renouvelé à titre permanent, et un budget annuel de 30 millions de dollars lui a été alloué.

Les clients éventuels doivent répondre à certains critères pour avoir le droit à l'aide dans le cadre du programme. Ils doivent en premier lieu se présenter comme personnes handicapées (un diagnostic médical n'est pas requis pour la participation). Ensuite, ces personnes doivent être légalement admissibles à travailler au Canada. En troisième lieu, elles doivent avoir besoin d'aide pour se préparer à un emploi ou à un travail indépendant ou pour obtenir un emploi ou un travail, bien qu'elles n'aient pas nécessairement à être prêtes à exercer un emploi. En quatrième lieu, les clients du programme ne doivent pas avoir droit aux prestations d'assurance-emploi (AE). Enfin, ils doivent s'engager à suivre un plan d'action visant à les aider à obtenir un emploi ou un travail autonome.

Un certain nombre de lignes directrices ont été établies pour le financement de projets du FI. Ces lignes directrices énoncent, par exemple, que les projets doivent être conçus pour aider les personnes handicapées à obtenir un emploi rémunéré ou à exercer un travail autonome, qu'ils doivent s'ajouter aux programmes en vigueur financés par d'autres voies, que les partenaires doivent participer au financement, et que les projets doivent créer des occasions d'emploi, offrir un suivi postérieur au placement et rendre compte des résultats.

Les types d'interventions financées par le FI peuvent être semblables aux Prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS) financées par l'AE comme les subventions salariales ciblées, les partenariats de création d'emplois, le travail indépendant et le financement consacré aux adaptations du lieu de travail et au matériel adapté. De plus, le programme, contrairement au PEMS, soutient les activités de bénévolat.

La prestation du programme est décentralisée par l'intermédiaire des bureaux régionaux de DRHC, à l'exception de 10 p. 100 des fonds qui sont consacrés à des projets nationaux et, depuis 1999-2000, d'un autre 10 p. 100 du financement qui est transféré aux ententes de développement des ressources humaines autochtones (EDRHA) pour les personnes handicapées. S'appuyant sur leur stratégie régionale de financement, les bureaux régionaux répartissent les fonds à leur discrétion à des bureaux centraux ou locaux des Centres de ressources humaines du Canada (CRHC). Les CHRC peuvent ensuite passer des contrats avec des organismes tiers pour la prestation des services aux clients. Au Québec, la gestion du FI relève de l'organisation cadre, le Comité d'adaptation de la main-d'œuvre pour personnes handicapées (CAMO). Le CAMO n'offre pas de services directement aux personnes handicapées mais soutient les personnes et les organismes qui offrent ces services et approuve les demandes de projet du FI.

1.2 Questions d'évaluation et démarche

Le cadre d'évaluation du FI a relevé 27 questions d'évaluation pouvant être réparties en quatre groupes : raison d'être, mise en œuvre, répercussions et effets, et rentabilité. Une évaluation formative effectuée en 1998 a surtout abordé les questions relatives à la conception et à la mise en œuvre du programme et a dégagé les domaines à améliorer. L'objectif de la présente évaluation sommative était de mesurer l'efficacité du FI dans l'atteinte de ses objectifs et, plus particulièrement, d'examiner de plus près les répercussions et les effets sur les participants. Les tâches rattachées à l'évaluation ont été exécutées sous la direction d'un comité d'évaluation constitué de membres du groupe de référence national et de représentants de DRHC au niveau régional.

La démarche méthodologique de l'évaluation reposait sur diverses sources de données comportant à la fois un aspect qualitatif et quantitatif. Les principales sources de données étaient les suivantes :

- examen de la documentation relative à la politique et au programme;
- entrevues auprès de 30 informateurs clés représentant DRHC, le groupe de référence national et les promoteurs de projet;
- enquête auprès de 152 employeurs signataires de contrats de subventions salariales ciblées dans le cadre du programme du FI;
- analyse des données administratives obtenues des CRHC, de DRHC et des tiers fournisseurs de services;
- enquête auprès de 1 034[1] participants au programme du FI[2];
- enquête auprès de 490 cas d'un groupe témoin[3]. Les cas du groupe témoin ont été extraits des fichiers administratifs de DRHC — le Système national des services d'emploi (SNSE), les fichiers de données de référence et les fichiers de la Direction générale de l'investissement dans les ressources humaines — pour ensuite être liés aux

---

1 En réalité, l'enquête a permis de recueillir des données sur 1 800 personnes, mais 766 cas ont été éliminés de l'ensemble de données (voir la section 1.3).

2 À noter que les résultats de l'enquête auprès des participants sont pondérés par la région.

3 Les résultats de l'enquête auprès du groupe témoin sont pondérés par région, avant le recours à l'AE et à l'aide sociale et avant les gains bruts.

indicateurs de handicap disponibles et, en dernier lieu, appariés avec les gains connus et le recours à l'AE et à l'aide sociale par les participants du FI;
- enquête auprès des promoteurs de projet qui ont rempli eux-mêmes le questionnaire (n=99);
- six groupes de discussion constitués de participants au FI et d'intervenants;
- cinq études de cas tirées de projets parrainés par le FI illustrant l'exécution du programme.

1.3 Portée de l'évaluation et limites

L'enquête auprès des participants aux fins de l'évaluation sommative du FI a été menée au cours des trois premiers mois de 2000 et couvre les projets entrepris pendant les deux premières années du programme. Les participants ont été répartis assez également en fonction du moment où leur intervention a pris fin (45 p. 100 en 1998 et 53 p. 100 en 1999).

Étant donné que la liste nationale complète des participants au programme du FI n'était pas disponible, il a fallu compiler une base de sondage des participants spécialement pour l'évaluation. Trois sources de données ont permis de constituer l'échantillon :

- Des listes de participants fournies par des bureaux régionaux des CRHC de l'Alberta, du Nouveau-Brunswick et de la Colombie-Britannique et par le CAMO du Québec;
- Des listes de participants transmises par les tiers fournisseurs de services ou les promoteurs de projet;
- La liste des participants du FI figurant dans le Système national des services d'emploi (SNSE) du ministère, qui comprenait certains clients dont les cas étaient gérés par des CRHC et certaines données au sujet des participants fournies par des tiers et téléchargées de Contact IV.

Toutes les données d'enquête obtenues à partir des listes de participants du SNSE ont par la suite été exclues (ce qui représente 766 participants). Cette mesure résulte d'erreurs de codage découvertes dans le SNSE, certaines personnes ayant été identifiées comme participants au FI alors que ce n'était pas le cas. Étant donné que la liste de participants soumise par la Colombie-Britannique provenait également du SNSE, ces données ont été éliminées et, par conséquent, aucune observation directe n'a été obtenue pour cette région.

Même si l'échantillon d'enquête de l'évaluation sommative a été modifié par rapport à sa conception originale à cause du problème imprévu lié à l'intégrité des données, il fournit encore une quantité importante d'information valable au sujet du programme.

L'enquête auprès des participants a été effectuée par téléphone, puisque cette méthode offre une façon efficace de recueillir en peu de temps une information structurée auprès d'un grand nombre de participants. Pour accroître les occasions de fournir une rétroaction, on a offert un service de téléimprimeur ainsi que la possibilité pour les répondants de remplir eux-mêmes le questionnaire ou de le faire par procuration. Cependant, compte tenu de la nature de la collecte des données d'enquête, il se peut que les données

sous-représentent les personnes ayant certains types de handicap, comme les déficiences intellectuelles et auditives ou les troubles d'élocution. En dernier lieu, le rapport d'évaluation examine la rentabilité du programme, l'obtention de fonds ainsi que le recours des participants au transfert de revenu et leurs gains sur le plan de la rémunération provenant d'un emploi. Toutefois, les questions relatives au coût unitaire rattaché à la prestation des différents types d'intervention dans le cadre du FI n'ont pu être répondues en raison des limites des données administratives sur les coûts du programme par type d'intervention.

1.4 Structure du rapport

Le rapport compte quatre autres chapitres après celui-ci. Le chapitre deux présente un profil des participants au FI et de leurs activités de programme basé sur l'échantillon de l'enquête. Le chapitre trois aborde la raison d'être du programme, sa conception et les questions de mise en œuvre. Les répercussions et les effets du FI sont examinées au chapitre quatre. Enfin, le chapitre cinq présente les conclusions.

2. Profil des participants et des activités du programme

2.1 Profil des participants

Les prochaines sections offrent un profil des participants au Fonds d'intégration des personnes handicapées (FI) sondés dans le cadre de cette évaluation. Comme nous l'avons mentionné précédemment (section 1.3), il importe de signaler que l'échantillon d'enquête ne comprend aucun des participants au FI figurant dans le système national des services d'emploi (SNSE) et aucun participant de la Colombie-Britannique.

Profil socio-démographique

Les résultats de l'enquête montrent que la répartition des participants selon le sexe était assez uniforme (51 p. 100 d'hommes, 49 p. 100 de femmes). L'âge moyen des clients du Fonds d'intégration des personnes handicapées (FI) était de 38 ans. Un participant sur dix était jeune (moins de 25 ans) et un tiers des participants étaient âgés de 45 ans ou plus. Un participant sur cinq n'avait pas terminé ses études secondaires, quoique près de la moitié (48 p. 100) ont signalé avoir fait certaines études postsecondaires. Moins d'un tiers ont déclaré être mariés (réponse assez uniforme d'une région à l'autre). Les deux tiers (68 p. 100) des participants n'avaient pas de personnes à charge. Près de 20 p. 100 des participants ont signalé une appartenance à un groupe d'équité sans lien avec leur handicap, 5 p. 100 d'entre eux étant Autochtones et 12 p. 100 membres d'une minorité visible.

À des fins de référence, les participants du FI ont été comparés aux participants du programme régulier des Prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS)[4] de l'AE. La répartition des participants selon le sexe est comparable. Cependant, les participants au FI ont des niveaux de scolarité plus faibles, sont un peu plus âgés et sont moins susceptibles d'être mariés et d'avoir des personnes à charge. Les anglophones sont sur-représentés dans le programme, et les participants au FI sont plus susceptibles d'appartenir à une minorité visible.

Profil de l'expérience de travail

Dans l'ensemble, le niveau d'activité sur le marché du travail des participants au FI avant leur intégration au programme n'était que modéré, six personnes sur dix n'ayant pas occupé d'emploi au cours des deux années précédant l'intervention. Ceux qui ont travaillé au cours des deux années antérieures ont déclaré avoir occupé leur emploi pendant 4,5 ans en moyenne. La majorité de ceux qui travaillaient occupaient un emploi à plein temps. Les taux de rémunération hebdomadaire des participants étaient assez faibles — environ 278 $ comparativement à la moyenne nationale de 596 $[5].

---

4 Développement des ressources humaines Canada. *Évaluation formative des Prestations d'emploi et mesures de soutien, rapport final*, 1998.

5 Selon les données de l'Enquête sur la population active de 1999.

La majorité des participants au FI qui travaillaient deux ans plus tôt n'occupaient plus leur emploi une semaine après le début du programme (70 p. 100). Le motif de cessation d'emploi le plus souvent mentionné était le licenciement/manque de travail/fin du contrat (43 p. 100). Un peu plus d'un participant sur sept (16 p. 100) a quitté son emploi à cause de son handicap (proportion plus élevée, s'établissant à 23 p. 100, dans les cas où le handicap affecte la mobilité ou l'agilité.

Bon nombre de participants ne possédaient pas une expérience importante ou récente sur le marché du travail. Parmi ceux qui *n'avaient pas* travaillé au cours des deux années précédant la participation au programme, la moitié n'avaient pas travaillé pendant cinq ans avant le début du programme, et 12 p. 100 n'avaient jamais travaillé (proportion plus élevée chez les personnes ayant des déficiences intellectuelles, s'élevant à 28 p. 100). Pour la plupart de ces personnes, la principale activité au cours de cette période consistait à chercher du travail (55 p. 100) ou à fréquenter l'école (30 p. 100).

Profil revenu/rémunération/transfert de revenu

Une analyse des données administratives de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) sur les participants et des données de l'Agence des douanes et du revenu du Canada révèle une absence d'information liée à la rémunération et au revenu d'une importante proportion des participants. Au moins 40 p. 100 d'entre eux n'ont pas produit de déclaration de revenu au cours des trois années précédant leur participation au programme. Par conséquent, l'information sur le revenu et la rémunération tirée de ces données administratives peut avoir surévalué les moyennes réelles chez les participants au FI, attendu que les non-déclarants sont habituellement ceux qui n'ont aucun revenu ou gain à signaler. Chez ceux pour lesquels l'information était disponible, les revenus d'emploi étaient généralement faibles pendant chacune des trois années précédant leur participation au programme (entre 2 473 $ et 3 349 $ par année chez ceux qui ont produit des déclarations de revenu). Le revenu total, également faible au cours de cette période, s'établissait à moins de 10 000 $ par année, dont moins de la moitié provenait de revenus d'emploi.

Compte tenu de l'expérience de travail antérieure limitée des participants, le recours à l'assurance-emploi (AE) pendant cette période était relativement faible. Toutefois, bien que le programme cible des clients n'ayant pas droit à l'AE, 13 p. 100 des participants avaient touché des prestations d'AE au cours des trois années précédant leur participation au programme. La question de l'admissibilité à l'AE est examinée plus en détail dans la section 3.1b). Le montant d'aide sociale touché était assez uniforme pendant chacune des trois années précédant le début de la participation au programme (entre 4 117 $ et 4 433 $ par année chez ceux qui ont touché des prestations au cours de ces années).

Profil d'incapacité

Selon les résultats de l'enquête, la majorité des participants au FI ont signalé un seul handicap, tandis que 22 p. 100 ont déclaré plus d'un type de déficience. Pour un peu plus de la moitié des clients du FI, le handicap était lié à des problèmes d'agilité et de mobilité. Des déficiences psychiatriques et intellectuelles ont été signalées par 21 p. 100 et 18 p. 100 des participants, respectivement. Douze p. 100 des clients ont fait état d'une

déficience visuelle, tandis que moins de 10 p. 100 ont mentionné un trouble de l'élocution et de l'audition. Les maladies et les affections générales (p. ex., les problèmes sanguins, les maladies du rein, les manifestations d'intolérance au milieu, l'épilepsie) ont été mentionnées globalement par un participant sur dix. Un p. 100 des participants au FI ont signalé n'avoir aucun handicap[6] et un autre 6 p. 100 ne connaissaient pas ou ont refusé de préciser la nature de leur handicap[7].

Le profil d'incapacité des participants est en quelque sorte semblable au profil général des Canadiens handicapés qui est fondé sur les données de l'Enquête sur la santé et les limitations d'activités (ESLA) de 1991. Malgré le fait que les méthodes servant à déterminer le type de handicap soient sensiblement différentes, l'ESLA a également permis de constater que la majorité des personnes handicapées ont des déficiences sur le plan de l'agilité (50 p. 100) ou de la mobilité (53 p. 100)[8].

Huit participants sur dix ont signalé un handicap non lié à l'emploi. L'autoévaluation des participants quant à la gravité de leur handicap, dans la mesure où celui-ci constituait un obstacle au travail, était répartie de façon assez uniforme entre faible, modérée et grave. Cela laisse entendre que l'« écrémage » intensif ne constitue peut-être pas un enjeu et que les résultats de l'employabilité se traduisent par une représentativité équilibrée des clients au sein du programme.

2.2 Profil des activités du programme

Le tableau 2.1 montre l'affectation annuelle des fonds pour le programme du FI, par région et pour l'ensemble du programme, selon les données administratives. Un total de 30 millions de dollars est attribué annuellement au FI. La majorité des fonds sont distribués aux régions, tandis que 10 p. 100 des montants sont réservés à des projets nationaux et, en 1999-2000, un autre 10 p. 100 ont été transférés aux Ententes sur le développement des ressources humaines autochtones (EDRHA) pour les personnes handicapées. L'allocation régionale est répartie au prorata du nombre prévu de personnes handicapées en âge de travailler dans chaque région.

---

6 Peut-être parce que le répondant n'a pas reconnu avoir un handicap ou parce que le handicap n'existe plus.

7 Il se peut que le répondant soit réticent à divulguer la nature de son handicap à l'intervieweur ou que la nature du handicap ne corresponde à aucune des catégories établies.

8 La répartition des autres types de déficience au sein de la population générale était la suivante : mentale (32 p. 100); auditive (25 p. 100); visuelle (9 p. 100); et troubles de l'élocution (8 p. 100).

TABLEAU 2.1
Contribution du Trésor, par région

Allocations initiales	1997-1998 ($)	1998-1999 ($)	1999-2000 ($)	Distribution de l'allocation de base	
				Régionale	Nationale
Terre-Neuve	269 749	269 749	249 325	1,0 %	0,9 %
Nouvelle-Écosse	1 105 733	1 105 733	1 064 765	4,2 %	3,8 %
Nouveau-Brunswick	683 151	683 151	649 434	2,6 %	2,4 %
Île-du-Prince-Édouard	113 913	113 913	105 288	0,4 %	0,4 %
Québec	6 508 665	10 017 330	6 178 051	24,9 %	22,4 %
Ontario	9 717 839	13 271 839	9 181 627	37,2 %	33,4 %
Manitoba	922 536	922 536	852 688	3,5 %	3,2 %
Saskatchewan	954 161	954 161	881 918	3,7 %	3,3 %
Alberta	2 499 108	2 669 108	2 309 892	9,6 %	3,3 %
Territoires du Nord-Ouest	99 660	99 660	92 114	0,4 %	0,3 %
Colombie-Britannique	3 207 812	3 207 812	3 207 812	12,3 %	11,0 %
Yukon	49 906	49 906	49 906	0,2 %	0,2 %
Total des régions	26 132 233	33 310 898	24 822 820	100 %	89,9 %
Administration centrale	2 924 767	4 746 102	2 034 180	s.o.	10,1 %
Grand total	29 057 000	38 057 000	26 857 000	s.o.	100 %

Source : Données administratives de DRHC.

Le profil des activités du programme repose sur les données d'enquête (tableau 2.2) en raison de l'absence de données administratives complètes disponibles à l'échelle nationale sur les activités du FI. Selon ces données, la majorité des participants (72 p. 100) ont fait l'objet de plus d'une intervention dans le cadre de leur participation au programme. Près de la moitié (48 p. 100) des participants interviewés ont signalé avoir consulté un conseiller en emploi. Parmi ceux qui ont consulté un conseiller, le contact était généralement personnalisé (92 p. 100 signalant des rencontres individuelles) et intensif (94 p. 100 ont eu plus d'une rencontre et 45 p. 100 ont déclaré six rencontres ou plus).

L'utilisation des plans d'action était limitée, un peu plus d'un tiers (36 p. 100) des participants ayant signalé avoir élaboré un plan d'action pour le retour au travail. Cette donnée a été confirmée par les groupes de discussion où peu de participants ont semblé connaître le processus de planification. Toutefois, il importe également de signaler que

l'utilisation apparemment restreinte des plans d'action peut, à tout le moins en partie, refléter le fait que les clients ne reconnaissent pas cette terminologie ou que le processus d'évaluation et de planification se déroule parfois de façon très informelle. La majorité de ceux qui ont entrepris un plan d'action (86 p. 100) ont déclaré avoir réalisé ce plan au moment de l'entrevue.

TABLEAU 2.2
Activités de programme des participants au FI répartition pondérée[1]

	Participants (%)
Nombre d'interventions	
Une	28
Deux ou trois	70
Trois ou plus	2
Rencontre avec un conseiller en emploi	48
Élaboration d'un plan d'action	36
Exécution du plan d'action	
Oui	86
Non	10
En cours	4

1. Résultats des participants pondérés par région.
Nota : Les réponses « ne sait pas/non déclaré » ont été exclues du calcul des répartitions et des moyennes.
Source : Enquête auprès des participants.

Les types d'interventions auxquelles les clients du programme ont participé ressemblaient en grande partie à celles qui sont offertes en vertu de la partie II de l'AE. Les interventions les plus couramment mentionnées par les clients comprennent : placement ou subvention salariale (52 p. 100 des clients); counselling d'emploi (49 p. 100); cours d'enseignement ou de formation (45 p. 100); et programme de recherche d'emploi (44 p. 100). Le bénévolat a été mentionné par 25 p. 100 des clients, et 18 p. 100 ont signalé avoir touché un montant pour du matériel ou une aide spécialisée associée à leur handicap.

Le profil des activités du programme, qui reflète les besoins distincts des participants au FI par rapport aux clients « ordinaires » de l'AE, laisse entrevoir une gamme plus vaste et plus variée d'activités. Par exemple, la majorité des participants au FI ont fait l'objet de plus d'une intervention. Le bénévolat constitue une intervention acceptée dans le cadre du programme du FI mais non dans celui du programme de Prestations d'emploi et mesures de soutien de la partie II de l'AE. De plus, le recours au placement et au financement de matériel spécialisé et de mesures d'adaptation au travail était beaucoup plus courant dans le cadre du programme du FI qu'il ne l'est pour les prestataires des PEMS de l'AE. L'utilisation de méthodes personnalisées et parfois intensives pour réagir aux divers obstacles était considérée comme l'une des forces du programme et un facteur clé de la réussite des interventions.

En ce qui a trait aux placements, il faut signaler que, dans certains cas, des tiers ont participé à la gestion de cas des clients et ont offert un placement au sein de leur organisation (près de 60 p. 100 ont signalé avoir participé au programme de cette façon).

La majorité des participants ont complété en entier leur programme : 78 p. 100 des clients avaient suivi une formation et 82 p. 100 des clients faisant l'objet d'un placement ou d'une expérience de travail avaient complété avec succès leur intervention au moment de l'entrevue. L'attrition était plus vraisemblablement attribuable à l'acceptation d'un emploi (surtout chez les participants faisant l'objet d'un placement) ou au handicap.

Pour la plupart des participants (79 p. 100), le programme du FI a constitué la seule source d'aide pour trouver un emploi ou s'y préparer pendant la période à l'étude.

TABLEAU 2.3
Participants au programme du FI, selon le type de service répartition pondérée[1]

Programmes et services auxquels les clients du FI ont participé (%)	
Placement ou subvention salariale	52
Counselling d'emploi	49
Cours d'enseignement ou de formation	45
Programme de recherche d'emploi	44
Centre de ressources d'emploi	34
Bénévolat	25
Matériel ou aide spécialisée	18
Aide pour démarrer sa propre entreprise	11
Aucune des réponses susmentionnées	3
Achèvement/attrition (% d'achèvement)	
Placement/expérience de travail	82
Formation	78

1. Les résultats des participants sont pondérés par région.
Nota : Les réponses « ne sait pas/non déclaré » sont exclues du calcul des répartitions et des moyennes.
Source : Enquête auprès des participants.

3. Constatations de l'évaluation sur la raison d'être, la conception et la mise en œuvre du programme

3.1 Raison d'être du programme

Pertinence

L'évaluation formative a établi que la raison d'être du Fonds d'intégration des personnes handicapées (FI) reposait à la fois sur des arguments d'équité et d'efficacité. Le programme devait examiner les obstacles à l'emploi des personnes handicapées et offrir des avantages individuels et sociétaux en maximisant l'autonomie grâce à l'emploi. L'inclusion des personnes handicapées élargit également le nombre de Canadiens capables de contribuer de façon productive à l'économie et à la société et maximise le bassin de main-d'œuvre pour les employeurs.

Les informateurs clés interrogés dans le cadre de l'évaluation sommative estiment généralement que les personnes handicapées sont toujours aux prises avec des obstacles à l'emploi et que les interventions visant à résoudre ces problèmes demeurent nécessaires. La preuve étaye cette conviction[9], malgré le peu de données empiriques disponibles au Canada pour analyser la situation des personnes handicapées en ce qui a trait à l'emploi[10]. À titre d'exemple, le taux d'emploi chez les personnes handicapées est beaucoup plus faible qu'au sein du reste de la population en âge de travailler au Canada. Les personnes handicapées enregistrent également des niveaux plus élevés de chômage à long terme. Les niveaux de revenu et de scolarité sont plus faibles chez les personnes handicapées et, en général, ce groupe est plus susceptible de toucher des prestations d'aide sociale. Les études spécialisées laissent également entrevoir une augmentation du nombre des personnes handicapées à l'avenir en raison du vieillissement de la population[11] et un intérêt croissant chez les personnes handicapées à faire partie de la population active (cette observation repose sur l'expérience des États-Unis).

---

9 Les données tirées du recensement de 1991 et de l'Enquête sur la santé et les limitations d'activités (ESLA) de 1991, ainsi que certaines données sur le marché du travail (extraites de l'Enquête sur l'activité sur le marché du travail et de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu) sont périmées ou offrent un tableau incomplet des besoins des personnes handicapées en matière d'emploi.

10 Le profil présenté dans cette section est en grande partie extrait des ouvrages suivants : Mary Bunch et Cameron Crawford, *Persons with Disabilities: Literature Review of the Factors Affecting Employment and Labour Force Transitions*, Direction générale de la recherche appliquée, Développement des ressources humaines Canada, 1998 et Cameron Crawford, *Persons with Disabilities: Disability — Status Transitions and Labour Force — Activity Transitions*, Direction générale de la recherche appliquée, Développement des ressources humaines Canada, 1998.

11 La probabilité d'avoir un handicap augmente avec l'âge (28 p. 100 des personnes âgées entre 55 et 64 ans ont une déficience comparativement à 8 p. 100 des personnes de moins de 25 ans).

Il y avait un consensus chez les informateurs clés selon lequel le gouvernement fédéral devrait continuer à jouer un rôle sur le plan de l'élimination des obstacles à l'emploi pour les personnes handicapées. Les rôles suggérés pour le gouvernement fédéral comprennent :

- offrir un leadership pour faire en sorte que les autres intervenants, comme les provinces et l'industrie, accordent une haute priorité aux problèmes des personnes handicapées;
- offrir des programmes/mesures de soutien aux personnes handicapées et aux employeurs pour promouvoir les objectifs d'emploi;
- veiller à ce que les pratiques d'embauche du gouvernement fédéral constituent un modèle;
- faciliter la recherche pour étayer les décisions stratégiques;
- jouer un rôle éducatif grâce à la diffusion des résultats de la recherche sur les pratiques exemplaires ou prometteuses et à la promotion de vastes objectifs gouvernementaux auprès des employeurs et du public.

Bien qu'ils appuient fortement les programmes fédéraux comme le Fonds d'intégration des personnes handicapées (FI), les informateurs clés ont tout de même signalé les limites de la démarche. Diverses stratégies comme le FI, le Programme d'aide à l'employabilité des personnes handicapées (PAEPH) et les initiatives provinciales en matière de santé et de services sociaux manquent de cohérence, et leur mise en œuvre varie considérablement. Selon bon nombre de membres de la collectivité des personnes handicapées, le FI devrait constituer un des éléments d'une stratégie d'emploi plus globale visant à éliminer les obstacles pour les personnes handicapées. Ces obstacles comprennent, par exemple, les obstacles psychologiques et structurels dans les lieux de travail, le manque de moyens de transport et de mesures d'adaptation au travail, les facteurs de dissuasion sur le plan du revenu et des mesures de soutien, l'absence de scolarité appropriée et de compétence au travail et l'absence d'aide en vue du maintien d'un emploi.

Les répondants se sont prononcés en faveur d'une démarche plus coordonnée, citant en exemple les comptes rendus publiés à la suite de la Conférence de Winnipeg « Imaginez les possibilités! » de 1999, dans le cadre de laquelle il a été conclu que le programme du FI devrait être lié à d'autres stratégies « au sein d'une vaste perspective de développement du marché du travail ». Cette position est, de façon générale, conforme au programme actuel de la politique gouvernementale sur les problèmes des personnes handicapées[12].

Cible du programme

La plus importante question au sujet des cibles du programme soulevée dans l'étude concernait le fait que les participants au FI ne sont pas admissibles à une intervention financée par l'AE (en raison de leur admissibilité à l'AE ou de leur situation d'anciens

12 Voir, par exemple, *À l'unisson : Une approche canadienne concernant les personnes handicapées — Document d'orientation à l'intention des ministres fédéral/provinciaux et territoriaux responsables des services sociaux (1998)*. En 1999, le rapport *Orientations futures du gouvernement du Canada concernant les personnes handicapées — La pleine citoyenneté : une responsabilité collective*

prestataires). Les données de l'évaluation sommative révèlent que 13 p. 100 des participants au programme pendant la période visée par l'étude étaient admissibles aux prestations d'AE en vertu de la partie II et, par conséquent, non admissibles au FI. La direction du programme, reconnaissant l'importance de cette question, a subséquemment effectué un examen. Elle a demandé aux bureaux régionaux/locaux d'examiner et de vérifier des échantillons de la clientèle du FI en s'appuyant sur la base de données du système national des services d'emploi (SNSE). Cet examen a révélé qu'environ 8 p. 100 des participants au FI étaient, de fait, admissibles aux prestations de la partie II de l'AE. Par conséquent, la proportion de clients admissibles à l'AE était de 8 p. 100 à 13 p. 100, les écarts des estimations étant attribuables à la prise en compte de groupes de clients se situant dans deux tranches de temps légèrement différentes et antécédents examinés pour la clientèle visée. Toutefois, indépendamment du pourcentage absolu, les gestionnaires du programme sont actuellement en voie de résoudre ce problème lié à l'exécution et à la mise en œuvre du programme.

Il importe de signaler que certains fournisseurs de services parmi les informateurs clés interviewés et les membres des groupes de discussion ne favorisaient pas l'utilisation du critère d'admissibilité à l'AE, faisant valoir que les programmes généraux actuels ne sont pas suffisants ni assez souples dans certains cas pour satisfaire aux besoins particuliers des personnes handicapées. Certains informateurs clés ont également mentionné que les personnes actuellement employées ou sous-employées qui désirent améliorer ou élargir leur participation au marché du travail devraient aussi avoir accès au programme.

D'autres lacunes ont été relevées quant aux catégories de clients mal servis par le programme, notamment : les personnes dans les collectivités éloignées; les Autochtones handicapés; les personnes ayant des déficiences « cachées » (p. ex., troubles d'apprentissage, lésions cérébrales, santé mentale, retard de développement); les jeunes; et les personnes ayant des déficiences multiples et/ou très graves.

3.2 Conception et gestion du programme

Principes et lignes directrices

Comme il en a été question dans la section précédente, bon nombre de principes et de lignes directrices soutiennent la mise en œuvre du FI. L'évaluation formative a révélé que les projets parrainés en vertu du FI respectaient généralement les lignes directrices du programme, les difficultés particulières se situant au niveau de l'établissement de partenariats avec le secteur privé et l'obtention de fonds. Cette évaluation a permis de constater que le critère du programme ayant trait à l'admissibilité à l'AE n'était pas appliqué uniformément, comme nous l'avons mentionné précédemment (section 3.1b), et que la surveillance des activités du programme et de ses résultats était inadéquate (cet aspect est traité plus en détail ci-après).

Les suggestions visant à améliorer les principes et lignes directrices du programme comprenaient le rajustement de certaines notions sous-jacentes et le renforcement d'idées existantes. Voici des exemples de suggestions offertes par les informateurs clés :

- Rajuster l'accent mis sur l'« emploi » pour *inclure l'« employabilité »*. L'accent sur l'emploi était généralement considéré comme une force du programme donnant lieu à une plus grande créativité et à une meilleure discipline quant à l'utilisation des fonds. Toutefois, bon nombre d'informateurs clés favorisant le concept plus large de l'employabilité qui correspondrait davantage aux étapes progressives vers l'emploi que bon nombre de participants au FI doivent franchir lorsqu'ils passent du chômage à l'emploi. À leur avis, l'insistance sur l'employabilité éviterait l'« écrémage » potentiel des participants et permettrait d'avoir recours à des interventions plus diversifiées comme des interventions préalables à l'emploi qui sont souvent nécessaires pour obtenir un emploi.
- Inclure la *reconnaissance du fait que les critères et les délais ayant trait aux* résultats varient selon le groupe de clients. On ne peut s'attendre à ce que des clients ayant des déficiences multiples ou plus graves atteignent des résultats semblables à ceux des autres groupes de clients.
- Reconnaître que le FI devrait être *intégré à une démarche holistique*. Très souvent, les démarches fructueuses peuvent englober des questions non directement liées à l'emploi comme le transport, le logement et les médicaments gratuits.
- Il ne faut pas s'attacher uniquement à la satisfaction des besoins des personnes handicapées pour leur permettre de trouver un emploi, mais aborder également les *problèmes dans le milieu de travail* (structurels et psychiatriques) qui constituent des obstacles à l'emploi, y compris la définition du rôle des employeurs dans le programme.
- Renforcer le *suivi et le soutien* des participants après l'emploi.

Communication du programme

L'évaluation formative du FI a révélé que les communications avec les promoteurs potentiels de projet avaient été faibles au début de la mise en œuvre du programme. Cet aspect semble avoir été grandement amélioré avec le temps. La plupart des informateurs clés interrogés pendant l'évaluation sommative estimaient que la collectivité des personnes handicapées est maintenant bien informée de l'existence du Fonds d'intégration.

Pour ce qui est de faire connaître le programme aux participants, de façon générale, il semble assez facile d'attirer les clients à des projets parrainés par le FI; de fait, un peu plus de la moitié des promoteurs de projet ont signalé qu'ils avaient des listes d'attente pour leur projet. L'aiguillage informel ou formel par une association de personnes handicapées ou un autre organisme communautaire ou par l'intermédiaire de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) constitue la façon la plus courante par laquelle les participants sont informés de l'existence du programme ou recrutés. Moins d'efforts sont consacrés à faire connaître davantage le programme à des participants potentiels non

associés à ces organisations. Il n'est pas facile de résoudre ce problème d'égalité d'accès, compte tenu des limites dans la capacité du programme d'offrir des services à toutes les personnes intéressées.

Gestion du programme

Le modèle consultatif et le fait d'intégrer de façon explicite des organismes œuvrant pour les personnes handicapées dans la gestion du FI ont été considérés comme des caractéristiques distinctives importantes et positives du FI. Selon les personnes interrogées, le groupe de référence national constitue un lien précieux entre le gouvernement et la collectivité des personnes handicapées. Bien que les objectifs et les intentions qui sous-tendaient l'établissement du groupe de référence national aient été loués, les opinions divergeaient au sujet de l'orientation future du groupe. Certains informateurs clés favorisaient une plus grande participation du groupe à la gestion et à la prise de décisions relatives au programme. D'autres estimaient qu'il fallait rationaliser la taille et la structure du groupe, en consultation avec la collectivité des personnes handicapées, pour accroître son efficacité future.

À l'échelle locale, la participation de la collectivité des personnes handicapées a également augmenté avec le temps. La qualité des relations dépend du niveau d'expérience et d'engagement à l'égard du caractère inclusif des Centres des ressources humaines Canada (CRHC) locaux, ainsi que de la connaissance des questions touchant les personnes handicapées et la collectivité locale des personnes handicapées. La plupart des promoteurs de projet étaient satisfaits de leur niveau de participation au programme.

Une autre question soulevée au sujet de la gestion concernait l'efficacité de la relation entre l'administration centrale de DRHC et les régions. À titre d'exemple, certains promoteurs de projet estimaient que le manque d'uniformité dans la vision et l'interprétation des lignes directrices du FI à l'échelle des CRHC était attribuable à une absence de communication claire au sujet du programme. Ce problème pourrait simplement découler du fait que DRHC a décentralisé le processus décisionnel, et le roulement du personnel aurait pu contribuer à aggraver la situation. Bon nombre de représentants régionaux de DRHC ont également signalé les faiblesses dans les communications relatives aux activités des projets nationaux, estimant que les fonds seraient mieux dépensés à l'échelle régionale.

Suivi, surveillance et compte rendu

Selon les promoteurs de projet, le suivi des participants constitue un aspect important de la prestation des services, et 96 p. 100 ont déclaré effectuer un suivi auprès de leurs clients après la fin de l'intervention. Bien qu'ils aient mentionné le soutien permanent à titre de facteur clé pour l'obtention de bons résultats, les promoteurs de projet, dans le cadre des entrevues qualitatives et des groupes de discussion, ont fait part de leurs préoccupations au sujet de la suffisance des fonds pour effectuer le suivi. Les contrats du FI ne prévoient pas de fonds réservés aux activités de suivi. Cette dépense incombe donc à l'organisme promoteur.

Alors que presque tous les promoteurs de projet offrent un suivi, ce soutien n'a pas été confirmé par tous les participants (les participants l'ayant oublié ou ne l'ayant pas reconnu). Moins de la moitié des participants interrogés (46 p. 100) se rappelaient avoir fait l'objet d'un suivi après l'achèvement de leur intervention du FI. Cependant, les participants aux groupes de discussion ont dit souhaiter un suivi plus intense pour leur permettre d'offrir une rétroaction au sujet des programmes et de bénéficier d'un soutien continu.

Au cours de l'évaluation formative, les questions de surveillance et d'imputabilité ont également été jugées problématiques. On a estimé que les données recueillies à ce moment-là étaient insuffisantes pour appuyer une évaluation sommative[13]. Cette étude d'évaluation a démontré que la surveillance du programme et la communication des résultats demeurent problématiques. Les données concernant le nombre et le profil des participants, ainsi que les activités de programme et les résultats sur le plan de l'emploi n'étaient pas systématiquement disponibles à l'échelle nationale.

La surveillance d'un programme, exécuté surtout par des tiers, présente certaines difficultés. Un peu plus du quart (28 p. 100) des promoteurs de projet ont signalé qu'ils utilisaient le système de déclaration pour les tiers, Contact IV, du ministère pour enregistrer les données relatives aux clients (une amélioration minime par rapport aux 21 p. 100 de l'évaluation formative). Le manque de sensibilisation était la raison la plus souvent invoquée par les organismes qui n'utilisaient pas le système. L'utilisation par les promoteurs de systèmes électroniques ou manuels particuliers pour surveiller et déclarer les activités des clients n'est pas propice à la préparation d'un compte rendu pour l'ensemble du programme. Selon certains promoteurs, toutefois, les exigences relatives à la surveillance n'ont pas été clairement établies au début du programme et, par conséquent, ils n'avaient pas mis en place les procédures appropriées pour aviser les clients et diffuser l'information relative à la surveillance et à l'évaluation du programme.

Le caractère adéquat des mesures de rendement du programme a été mis en doute dans l'évaluation. L'emploi et les économies sont les deux mesures qui ont été établies pour le programme au moment de sa conception. Il faudrait que ces mesures soient élargies et peaufinées afin qu'elles correspondent davantage à la volonté de donner un sens plus large à l'employabilité, alors que l'accent serait mis autant sur l'emploi que sur les étapes progressives menant à l'emploi, et qu'elles soient plus sensibles aux questions propres aux initiatives d'emploi destinées aux personnes handicapées. Les mesures d'évaluation du programme devraient prévoir des délais plus longs pour les résultats et des critères variables pour prendre en compte les différentes situations des personnes handicapées et le processus d'adaptation aux activités du marché du travail.

---

13 Par conséquent, une base de données spéciale sur les participants au programme a du être constituée pour permettre l'évaluation des résultats des participants.

3.3 Mise en œuvre

Partenariats

La grande majorité des projets du FI ont été exécutés en partenariat. En effet, 90 p. 100 des promoteurs de projet ont exécuté leur projet avec d'autres partenaires. Ce résultat représente une importante augmentation par rapport aux deux tiers qui avaient signalé l'existence d'un partenariat dans l'évaluation formative en dépit de tout le temps qu'il est nécessaire de consacrer à l'établissement et à l'entretien des partenariats. Les partenariats n'ont pas tous été créés dans le cadre du FI, quoique le programme ait eu pour effet de renforcer les modèles de prestation en partenariat et de fournir l'occasion de resserrer des liens existants. Les contributions des partenaires comprennent notamment : une expérience d'emploi, l'aiguillage des clients et les conseils/consultations.

Les organismes partenaires les plus souvent mentionnés étaient les organismes de personnes handicapées sans but lucratif/bénévoles (67 p. 100). Le gouvernement provincial et les autres organismes sans but lucratif comme les organismes de réadaptation et les unités de santé ou de santé mentale arrivent au deuxième rang des partenaires les plus souvent cités (résultat similaire à celui de l'évaluation formative). Le rôle des employeurs du secteur privé dans le programme a augmenté considérablement depuis l'évaluation formative (53 p. 100 des promoteurs de projet ont signalé un partenariat avec des employeurs, comparativement à 25 p. 100 en 1998). Certains promoteurs de projet ont mentionné que leurs contacts avec l'industrie étaient surtout limités aux employeurs particuliers qui offrent des placements et que leurs démarches ont, en quelque sorte, été moins fructueuses lorsqu'il s'agissait d'obtenir la participation d'organismes d'employeurs à titre de partenaires. La participation des syndicats est demeurée marginale.

Un des premiers objectifs du FI était de faire en sorte que le programme soit exécuté de façon complémentaire grâce à des fonds obtenus des services d'aide à l'emploi (SAE) en vertu de la partie II de l'AE. Les SAE offrent de l'aide aux personnes sans emploi (indépendamment de leur admissibilité à l'AE) afin qu'elles puissent se préparer, obtenir et conserver un emploi. Les services peuvent comprendre le counselling, l'acquisition de compétences en matière de recherche d'emploi et l'information sur le marché du travail. À l'instar de l'évaluation formative, les résultats de cette évaluation portent à croire que les fonds de la partie II de l'AE n'étaient généralement pas utilisés pour les clients du FI. Selon les informateurs clés, la négociation des Ententes sur le développement du marché du travail (EDMT) avec les provinces (à l'exception de l'Ontario qui n'a pas conclu d'entente) peut avoir entravé les efforts en ce sens. Au cours de la période d'évaluation, les EDMT en étaient au premier stade de leur mise en œuvre dans bon nombre de provinces, et la transition vers le nouveau modèle de prestation des SAE et des autres PEMS a limité l'utilisation des fonds de l'AE pour les clients du FI. L'Ontario faisait exception car, dans cette province, la preuve qualitative laisse voir qu'en raison du fait que les programmes du FI et de la partie II de l'AE étaient tous deux exécutés à l'échelle fédérale par l'entremise des CRHC, les SAE ont été davantage utilisés en vertu de la partie II de l'AE.

Diffusion de l'information

Un des principes directeurs du FI consiste à permettre le partage des pratiques et des expériences. La vaste majorité des promoteurs de projet (93 p. 100) ont réussi à partager leurs pratiques exemplaires et leurs expériences avec d'autres promoteurs dans le domaine, bien que les échanges se soient faits généralement de façon informelle par l'entremise des réseaux et des collègues. Les associations professionnelles et les organisations cadres ont également fourni ce genre d'information à leurs membres. L'Internet a été mentionné comme outil de diffusion de l'information par 28 p. 100 des répondants. La conférence nationale « Imaginez les possibilités! », qui s'est tenue à Winnipeg en 1999, a également été signalée à titre d'occasion de partage des pratiques exemplaires. Toutefois, ce genre de réunion n'est pas fréquent à l'échelle régionale ou provinciale.

Il existe un intérêt à l'égard d'échanges plus structurés et plus suivis entre les personnes chargées de l'exécution des projets du FI. Voici les suggestions des promoteurs de projet visant à améliorer l'échange des pratiques : bulletin/site Web (43 p. 100); établissement d'un réseau pour le partage d'idées (34 p. 100); conférences/exposés (29 p. 100). De plus, les responsables de la prestation du programme ayant participé aux entrevues des informateurs clés et aux groupes de discussion ont laissé entendre qu'il serait peut-être plus efficace de partager les leçons apprises en groupes plus restreints qui s'attacheraient davantage à des interventions particulières ou à certains aspects de l'exécution.

Satisfaction sur le plan de la prestation des services

L'étude a évalué la satisfaction sur le plan de la prestation du programme et des services selon la perspective des participants au programme, des employeurs et des promoteurs de projet. La satisfaction générale à l'égard du FI était élevée tant chez les participants (84 p. 100 très satisfaits) que chez les employeurs (95 p. 100 satisfaits). La satisfaction sur le plan des interventions particulières était plus élevée chez les participants engagés dans un placement, dans la formation ou le counselling et sensiblement plus faible chez ceux qui avaient reçu un soutien pour démarrer leur propre entreprise.

Les employeurs participants ont exprimé un niveau élevé de satisfaction à l'égard du soutien fourni par DRHC et des aspects administratifs du programme (p. ex., les processus de demande et de compte rendu). Sur le plan des interventions du programme, la subvention salariale a obtenu une cote élevée. La vaste majorité des employeurs (90 p. 100) estimaient que les participants avaient acquis des compétences liées à l'emploi à la suite du programme, et une proportion semblable était d'avis que les participants avaient apporté une contribution valable à l'organisation. Presque tous les employeurs (97 p. 100) ont affirmé qu'ils recommanderaient la participation au Fonds d'intégration à un autre employeur, et une proportion semblable (93 p. 100) a signalé qu'ils participeraient à des projets liés au Fonds d'intégration de nouveau à l'avenir.

La satisfaction des promoteurs de projet a également été examinée. Un peu plus des trois quarts des promoteurs de projet se sont dits satisfaits de la souplesse du programme et de son processus de demande et d'approbation (78 p. 100 pour les deux aspects). La rapidité

d'exécution, le recours à des méthodes souples et personnalisées et les exigences administratives raisonnables ont été mentionnées comme constituant les principales forces du programme dans le cadre des entrevues qualitatives. Des niveaux de satisfaction plus faibles ont été enregistrés sur le plan de la clarté des lignes directrices du programme, seulement 69 p. 100 des promoteurs de projet ayant manifesté leur satisfaction à cet égard. Les aspects qui ont obtenu les cotes les plus faibles sont la disponibilité de l'information sur le FI et les critères du programme (66 p. 100 et 65 p. 100 de répondants satisfaits, respectivement).

Une des faiblesses du programme relevée tant par les participants au FI que les employeurs concernait l'information initialement mise à leur disposition au sujet du programme (16 p. 100 et 24 p. 100 de répondants insatisfaits, respectivement). Environ un tiers des participants et un quart des employeurs ont également signalé des obstacles à la participation au programme. Pour les participants, les obstacles comprenaient des problèmes de santé (7 p. 100) ainsi qu'un manque d'expérience de travail antérieur rendant leur placement plus difficile, des obstacles sur le plan des compétences, des conflits avec le personnel/collègues de travail et un manque de sensibilité à l'égard des besoins de la discrimination (4 p. 100 dans chaque cas).

Bon nombre de ces problèmes ont été mentionnés par les participants aux groupes de discussion qui ont également signalé d'autres aspects comme les attentes irréalistes des employeurs et le manque d'emplois appropriés dans l'économie en général. Certains participants ont également reconnu craindre la perte de revenus et de prestations liées à la santé en retournant au travail. Pour les employeurs, les obstacles relevés comprenaient la nécessité d'adapter les lieux de travail ou les coûts associés à ces adaptations et les difficultés liées à l'administration du projet.

Du point de vue des promoteurs de projet, l'incertitude (au moment de l'enquête) au sujet du renouvellement du programme constituait une difficulté majeure. Toutefois, dans l'enquête auprès des promoteurs de projet, la recommandation la plus souvent mentionnée (par 41 p. 100 des répondants) portait sur l'augmentation du financement du programme. Environ un tiers des promoteurs de projet ont recommandé que le programme s'échelonne sur une plus longue période. Les entrevues qualitatives et les groupes de discussion ont également révélé une grande frustration concernant les modalités de financement du FI d'une année à l'autre. Pour les promoteurs, tant l'incertitude du renouvellement du programme que le financement à court terme avaient des répercussions sur la planification continue des activités, le recours à des interventions à plus long terme, la stabilité du personnel et le recrutement approprié des clients.

L'élimination récente de l'achat en bloc de formation par le gouvernement fédéral a suscité des critiques de la part des personnes concernées par l'exécution du programme. Il a été difficile de bien faire comprendre aux personnes chargées d'exécuter le programme du FI la signification de la décision gouvernementale. Par ailleurs, cette décision entraîne des conséquences quand on considère la mesure dans laquelle il est possible d'adapter, dans le cadre du virage vers les achats personnalisés, la formation spécialisée souvent requise par les personnes handicapées. Les problèmes inhérents à la

démarche comprennent : les difficultés pour les organismes sur le plan de la planification et de la promotion des interventions; les problèmes particuliers auxquels sont confrontés les personnes handicapées qui n'ont pas la possibilité de prendre elles-mêmes des décisions au sujet des interventions; et l'obligation de rendre des comptes qui relève des fournisseurs chargés de dispenser la formation.

Les responsables de la prestation du programme ont également relevé des lacunes dans certains types de programmes offerts dans le cadre du FI, qui représentent d'autres difficultés supplémentaires. Les lacunes perçues comprennent : l'aide à l'entrepreneuriat, la formation préalable à l'emploi/alphabétisation, les interventions axées sur des professions et des secteurs plus spécialisés et les mesures de soutien pour les personnes handicapées (appareils et accessoires fonctionnels).

Apport différentiel de l'aide

Les enquêtes d'évaluation ont examiné l'apport différentiel du soutien offert par DRHC dans le cadre du FI — c'est-à-dire la mesure dans laquelle les activités ou les interventions rattachées au programme se seraient déroulées sans le soutien du FI[14]. Dans l'ensemble, la majorité des participants, des employeurs et des promoteurs de projet ont estimé que le programme avait fourni un apport différentiel. Par exemple, près des trois quarts des participants à des interventions de placement et de formation (72 p. 100 et 71 p. 100, respectivement) ont affirmé que le FI leur avait permis de participer à ces programmes. Seulement 9 p. 100 des personnes ayant participé à des interventions de formation et 8 p. 100 à des interventions de placement étaient d'avis qu'ils auraient eu accès à ces interventions *sans* l'aide du FI. L'apport différentiel du soutien était sensiblement plus faible pour les participants qui ont reçu de l'aide pour démarrer leur propre entreprise (63 p. 100). Les données de l'enquête ont également confirmé que, avant la participation au FI, environ 20 p. 100 de ceux qui ont reçu une aide au travail indépendant avaient déjà commencé à préparer le démarrage de leur entreprise.

La majorité des promoteurs de projet (77 p. 100) ont également signalé que les projets auxquels ils participaient n'auraient pas eu lieu sans le programme. Sur l'ensemble des répondants, seulement 6 p. 100 étaient d'avis que les services et activités auraient pu se dérouler sans le financement du FI. Enfin, l'apport différentiel a été confirmé par les employeurs : 88 p. 100 des employeurs ont mentionné qu'ils n'auraient pas embauché le participant du FI si l'aide financière du programme n'avait pas été disponible.

---

[14] Il importe de signaler que la mesure de l'apport différentiel repose uniquement sur l'évaluation des participants au programme parce qu'une méthode plus rigoureuse basée sur un modèle de groupe témoin n'était pas réalisable dans le cadre de cette évaluation.

4. *Répercussions du programme*

4.1 Répercussions sur les participants

L'évaluation du Fonds d'intégration des personnes handicapées (FI) a porté sur l'examen des répercussions pour les participants sur le plan des résultats d'emploi, ainsi que sur la notion plus vaste d'employabilité, y compris l'acquisition d'aptitudes à l'emploi et l'élimination des obstacles à l'emploi. L'étude a également examiné les répercussions du programme non liées au marché du travail (p. ex., la confiance et l'optimisme). L'évaluation renferme l'opinion des participants au sujet des répercussions du programme ainsi que les résultats objectifs sur le plan de l'emploi comparés à ceux des non-participants.

Opinion des participants sur les répercussions

Selon le point de vue des participants[15], le programme a contribué à améliorer leur employabilité ainsi que leur qualité de vie. Sur le plan de l'employabilité, par exemple, plus des trois quarts (77 p. 100) des participants ont reconnu que le FI s'était avéré très utile en leur permettant d'acquérir une expérience de travail. Sept sur dix ont jugé le programme utile sur le plan de l'acquisition de compétences particulières liées à l'emploi (71 p. 100) et une proportion semblable a estimé que le programme avait servi à accroître leur capacité de trouver du travail à l'avenir (69 p. 100). Les répercussions du programme sur la qualité de vie, comme l'augmentation de l'estime de soi/bien-être (75 p. 100) et l'accroissement de la satisfaction des participants à l'égard de leur vie au travail (71 p. 100), ont également obtenu une cote élevée. L'accroissement des contacts sociaux et des réseaux dans le milieu du travail (63 p. 100 à 66 p. 100 des participants ont estimé le FI utile à cet égard) a été mentionné parmi les répercussions de moyenne importance. Le FI a été jugé moins utile sur le plan de l'amélioration de la santé physique des participants (51 p. 100) et de l'accroissement de la participation au travail bénévole (48 p. 100).

Les deux tiers des participants sondés ont signalé que le FI avait réduit les obstacles à l'emploi. Le manque de confiance en soi et d'estime de soi (plus élevé chez les personnes atteintes de troubles de l'élocution et de déficience psychiatrique) constituait le type d'obstacle à l'emploi le plus souvent mentionné — par trois participants sur dix — que le programme a aidé à surmonter. D'autres obstacles que le FI aurait contribué à supprimer sont (par ordre de fréquence) : manque d'appareils et d'accessoires fonctionnels appropriés (13 p. 100); compétence/formation médiocre (12 p. 100); absence d'expérience de travail, de contacts/réseaux et nécessité d'acquérir des compétences en recherche d'emploi (7 p. 100 et 8 p. 100, respectivement).

---

15 À noter que les résultats des participants présentés dans ce chapitre ne visent que ceux qui avaient terminé leur intervention du FI au moment de l'enquête.

Résultats sur le plan de l'emploi

Le tableau 4.1 présente les résultats des participants et des membres du groupe témoin sur le plan de l'emploi. La grande majorité des participants au FI se sont dits intéressés à se joindre à la population active après l'achèvement de leur intervention. Après la fin du programme, 59 p. 100 des participants ont activement cherché du travail pendant une moyenne d'environ 24 semaines (de la fin de leur intervention jusqu'à l'obtention d'un emploi ou jusqu'au moment de l'enquête). Les non-participants (membres du groupe témoin) ont cherché du travail pendant la même période de temps. Parmi ceux qui n'ont pas cherché de travail, la raison la plus souvent invoquée était le fait que le participant avait trouvé un travail immédiatement après son intervention (51 p. 100). Un participant sur cinq a signalé n'avoir pas cherché de travail à cause de son handicap, et les autres ont cité d'autres motifs.

Dans l'ensemble, 60 p. 100 des participants au FI ont déclaré qu'ils occupaient un emploi (temps plein, temps partiel, travail autonome) depuis la fin de leur intervention. De nouveau, ce résultat diffère peu de celui du groupe témoin. Parmi les membres de ce groupe, près de deux sur cinq ont déclaré avoir travaillé pour des organismes du secteur privé. La majorité des participants (62 p. 100 dans l'ensemble, mais le pourcentage était plus élevé dans l'Atlantique) n'ont occupé qu'un seul emploi au cours de la période postérieure au programme, le nombre moyen étant 1,7.

TABLEAU 4.1

Résultats des participants au FI et du groupe témoin sur le plan de l'emploi, Répartition[1] pondérée du pourcentage pour certains résultats relatifs à l'emploi, selon la région

	Total (n=735) (%)	Atlantique (n=187) (%)	Québec (n=180) (%)	Ontario (n=208) (%)	Prairies (n=160) (%)	Groupe témoin (n=411) (%)
A cherché activement du travail (n=735, total)						
Oui	59	61	51	62	59	67
Non	39	36	48	37	40	31
NSP/SR	2	3	2	1	1	2
Nombre moyen de semaines de recherche	24	21	20	28	20	24
A travaillé à temps plein/temps partiel depuis la date du programme/ date de référence (n=735, total)						
Oui	60	52	49	66	63	59
Non	39	45	51	33	36	41
NSP/SR	1	3	0	1	1	0
Nombre moyen d'emplois depuis la participation au programme	1,7	1,9	1,2	1,8	1,8	1,8
Situation d'emploi actuelle (n=735, total)						
Occupe un emploi :	49	37	40	58	46	45
Travail autonome	5	4	7	5	5	11
Emploi à temps plein	25	19	26	28	20	23
Emploi à temps partiel/à contrat/ occasionnel	19	14	7	25	21	11
Sans emploi et à la recherche de travail	27	41	34	20	28	27

Nota : Toutes les données concernant les résultats relatifs à l'emploi reposent sur les réponses des participants qui avaient termine leur programme du FI au moment de l'entrevue.

** À noter que le taux de non-réponse à ces questions était élevé : 32 p. 100 (revenu personnel) et 40 p. 100 (revenu du ménage).

1 Les totaux des participants sont pondérés par région pour tenir compte de la stratification utilisée dans la sélection de l'échantillon original. La pondération n'est pas nécessaire lorsque les résultats sont présentés par région. Les résultats du groupe témoin sont pondérés par région, avant le recours à l'aide sociale et à l'AE et avant les gains bruts.

Source : Enquête auprès des participants et du groupe témoin.

TABLEAU 4.1 (suite)

Résultats des participants au FI et du groupe témoin sur le plan de l'emploi, Répartition[1] pondérée du pourcentage pour certains résultats relatifs à l'emploi, selon la région

	Total (n=735) (%)	Atlantique (n=187) (%)	Québec (n=180) (%)	Ontario (n=208) (%)	Prairies (n=160) (%)	Groupe témoin (n=411) (%)
Sans emploi et ne cherche pas de travail	11	13	9	11	13	15
Étudiant	4	3	6	3	8	5
Personne au foyer	2	1	8	1	1	0
Congé d'invalidité	6	4	3	7	4	5
Autre	0	2	0	0	1	0
Pourcentage des semaines de travail après la fin du programme (moyenne) (n=643, total)	54	49	52	59	57	47
Pourcentage des semaines de recherche de travail après la fin du programme (moyenne) (n=422, total)	32	35	33	31	28	34
Revenu moyen du ménage (1999)**	23 596 $	19 949 $	24 760 $	23 467 $	24 949 $	24 339 $
Revenu personnel moyen (1999)**	12 192 $	10 368 $	14 965 $	11 360 $	11 987 $	11 889 $

Nota : Toutes les données concernant les résultats relatifs à l'emploi reposent sur les réponses des participants qui avaient terminé leur programme du FI au moment de l'entrevue.

** À noter que le taux de non-réponse à ces questions était élevé : 32 p. 100 (revenu personnel) et 40 p. 100 (revenu du ménage).

1 Les totaux des participants sont pondérés par région pour tenir compte de la stratification utilisée dans la sélection de l'échantillon original. La pondération n'est pas nécessaire lorsque les résultats sont présentés par région. Les résultats du groupe témoin sont pondérés par région, avant le recours à l'aide sociale et à l'AE et avant les gains bruts.

Source : **Enquête auprès des participants et du groupe témoin.**

Au moment de l'entrevue, près de la moitié (49 p. 100) des participants au FI occupaient un emploi (travail indépendant, emploi à temps plein ou à temps partiel), le taux d'emploi étant sensiblement plus faible dans l'Atlantique (37 p. 100) et beaucoup plus élevé en Ontario (58 p. 100). Un peu plus du quart des participants au FI (27 p. 100) étaient sans emploi et cherchaient du travail au moment de l'entrevue (proportion plus élevée dans les provinces atlantiques et chez les participants de sexe masculin, à 32 p. 100). Les participants restants (un quart) sont considérés comme étant inactifs (c.-à-d. sans emploi et ne cherchant pas de travail, étudiants, personnes au foyer ou en congé d'invalidité). Les taux d'emploi actuels étaient sensiblement plus faibles chez les participants souffrant de déficience psychiatrique, mais plus élevés chez ceux qui avaient obtenu un financement au FI pour démarrer leur propre entreprise ou pour obtenir de l'aide ou de l'équipement spécialisé. Les résultats des participants au FI sont plus positifs que ceux du groupe témoin, le groupe du FI étant 4 p. 100 plus susceptible d'occuper un emploi au moment de l'entrevue.

Pour vérifier la durabilité de l'emploi avec le temps, on a comparé les taux d'emploi des premiers participants au programme avec ceux des participants subséquents. Le taux d'emploi ne varie pas considérablement chez les participants qui ont commencé leur intervention en 1997, 1998 ou 1999, ce qui montre que l'emploi des participants semble durable au fil du temps.

Parmi les répondants qui ont signalé avoir obtenu un emploi au cours de la période postérieure au programme, la majorité occupaient à plein temps leur emploi actuel/le plus récent[16] (60 p. 100). La plupart des participants travaillant à temps partiel (63 p. 100) ont indiqué qu'ils préféreraient travailler à plein temps. La rémunération brute hebdomadaire moyenne des participants au FI pour leur emploi actuel/le plus récent s'établissait aux environs de 303 $. Les membres du groupe témoin étaient plus susceptibles que les participants du FI de travailler à plein temps, ce qui se traduisait par des gains plus élevés (environ 150 $ de plus par semaine).

Quatre participants sur dix qui avaient fait l'objet d'un placement dans le cadre de leur intervention du FI ont signalé qu'ils travaillaient pour le même employeur au moment de l'enquête. Ce taux était plus élevé chez ceux qui avaient bénéficié d'un placement dans un organisme du secteur privé (46 p. 100) comparativement aux participants qui avaient travaillé dans un organisme communautaire (24 p. 100).

On a demandé aux répondants d'évaluer l'importance du FI dans l'obtention de leur emploi actuel/le plus récent. Un peu plus de la moitié des participants (55 p. 100) ont accordé une cote très élevée au FI à cet égard (5, 6 ou 7 sur une échelle de 7 points). Ces résultats sont plus positifs que les cotes accordées par les membres du groupe témoin pour les services d'emploi obtenus au cours de la même période.

16 À noter que ceux qui étaient sans emploi ou inactifs au moment de l'entrevue ont été interrogés au sujet de leur emploi le plus récent.

La proportion de temps consacré à l'emploi par rapport à la recherche active d'emploi au cours de la période postérieure au programme a été examinée. Les résultats ont montré un avantage initial pour les participants au FI : ceux-ci ont travaillé 54 p. 100 des semaines au cours de la période postérieure au programme comparativement à 47 p. 100 chez les membres du groupe témoin. Par ailleurs, le groupe du FI a consacré moins de temps à la recherche active, quoique la différence soit moins importante : 32 p. 100 des semaines consacrées à la recherche de travail comparativement à 34 p. 100 chez les membres du groupe témoin.

Les revenus annuels moyens des participants au FI pour l'année1999 s'établissaient comme suit : revenus personnels de 12 192 $ et 23 596 $ pour le revenu du ménage. Ce résultat est semblable à celui du groupe témoin mais considérablement inférieur aux estimations nationales pour l'ensemble des Canadiens qui s'élevaient à 28 360 $ et 51 500 $ respectivement en 1999[17].

Analyse selon le sexe

Les résultats des participants au programme sur le plan de l'emploi ont ensuite été analysés en fonction du sexe, et le tableau 4.2 présente les données de cette analyse. Dans l'ensemble, il existe peu de différences entre les sexes compte tenu de cet échantillon d'enquête. La situation d'emploi postérieure au programme et le niveau de revenu du ménage constituent les deux différences statistiquement significatives.

L'écart de revenu du ménage est plus vraisemblablement (ou partiellement) attribuable à la composition de la famille, les participantes étant plus susceptibles d'être mariées à des conjoints ayant des revenus d'emploi ou d'autres revenus. Toutefois, la différence dans la situation d'emploi révèle que les participants de sexe masculin étaient plus susceptibles d'être sans emploi et à la recherche de travail, tandis que les participantes étaient plus susceptibles de mentionner qu'elles étaient inactives au moment de l'enquête.

[17] Basé sur les données du recensement de 1996 de Statistique Canada, en dollars courants de 1999.

TABLEAU 4.2
Différences selon le sexe dans les résultats des participants du FI sur le plan de l'emploi

	Participants Homme (n= 380)	Participantes Femme (n=355)
A cherché activement du travail **		
Oui	63	55
Non	35	44
NSP/SR	2	1
Nombre moyen de semaines de recherche	24	23
Travail à temps plein/temps partiel depuis le programme/date de référence		
Oui	60	58
Non	38	42
NSP/SR	1	0
Nombre moyen d'emplois depuis la participation au programme	1,9	1,6
Situation d'emploi actuelle*		
Travail indépendant	6	5
Emploi à temps plein	25	25
Emploi à temps partiel/à contrat/occasionnel	17	21
Sans emploi et cherche du travail	31	23
Sans emploi et ne cherche pas de travail	10	13
Étudiant	3	5
Personne au foyer	1	3
Congé d'invalidité	6	5
Autre	0	1
Pourcentage des semaines à la recherche de travail après la fin du programme (moyenne) (n=328 et 315)	56 %	56 %
Pourcentage des semaines à la recherche de travail après la fin du programme (moyenne) (n=214 et 202)	34 %	29 %
Revenu moyen du ménage (n=317 et 282)***	20 916 $	26 609 $
Revenu personnel moyen (n=365 et 324)	12 766 $	11 547 $

Écart statistiquement significatif entre les hommes et les femmes au *p=0,10, **p=0,05, ***p=0,01.

Répercussions non liées au marché du travail

Les répercussions du FI sur des aspects autres que l'emploi ont été examinées dans le cadre de l'enquête et de la recherche qualitative. Selon les données de l'enquête d'évaluation, la majorité des participants au FI avaient bon espoir de réaliser leurs objectifs futurs et ont fait preuve d'optimisme à l'égard de l'avenir. Un peu plus de la moitié (53 p. 100) des participants n'éprouvent aucune difficulté à conserver une attitude positive. Cependant, plus du tiers (36 p. 100) des participants ont signalé avoir de la difficulté à conserver une attitude positive (proportion plus élevée chez les participants ayant des déficiences psychiatriques). Les résultats n'ont révélé qu'un faible avantage des participants au FI par rapport aux non-participants sur le plan de l'évaluation de leur confiance (écart de trois points), mais les premiers étaient sensiblement plus susceptibles de signaler qu'ils conservaient une attitude positive (écart de sept points).

Ce sujet a également été abordé dans les groupes de discussion. Lorsqu'on les a interrogés au sujet des résultats plus généraux de leur expérience relative au FI, les participants aux groupes de discussion ont mentionné, à titre d'exemple, une confiance en soi et une estime de soi accrues, une connaissance et une gestion améliorées de leur handicap, des avantages positifs sur le plan de la santé, le réseautage et le soutien, ainsi que l'accès à des mesures d'aménagement au travail. Il importe de signaler, toutefois, que plusieurs participants aux groupes de discussion ont fait état de certaines répercussions inattendues du FI, notamment une perte de confiance et un cynisme lorsque les interventions n'ont pas abouti aux résultats prévus sur le plan de l'emploi.

Répercussions de l'apport différentiel

Une question fondamentale de l'analyse des répercussions du FI concernait les répercussions *de l'apport différentiel* du programme. En dépit des précautions prises pour établir un groupe témoin de non-participants ayant des caractéristiques semblables à celles des participants, les comparaisons simples entre les participants au programme et les membres du groupe témoin au niveau des principaux indicateurs de résultats (p. ex., l'emploi) peuvent encore donner une estimation biaisée des répercussions du programme en raison des autres différences entre les deux groupes. Pour faire en sorte que les écarts des résultats mesurés ne résultent pas de différences préexistantes entre le groupe de participants et le groupe témoin, nous avons effectué des analyses multidimensionnelles afin de neutraliser ces différences. Les effets du FI ont été vérifiés de cette façon en ce qui a trait aux résultats clés sur l'emploi, les gains, le revenu et les attitudes (optimisme, confiance et capacité de conserver une attitude positive).

Le tableau 4.3 présente les coefficients, leur niveau de signification et la probabilité calculée en pourcentage[18] de la variable de participation au programme pour chacune des variables dépendantes vérifiées dans les analyses multidimensionnelles, en incluant et en excluant les clients actuels/antérieurs de l'AE compris dans l'échantillon. Les résultats des analyses multidimensionnelles ont révélé que la participation au FI produisait des répercussions sur l'emploi dans trois secteurs clés :

- la participation au FI a augmenté la chance des participants d'occuper un emploi au moment de l'entrevue dans une proportion de 15 p. 100 lorsque les clients de l'AE étaient inclus et de 20 p. 100 lorsqu'ils étaient exclus du modèle;
- la participation au FI a augmenté la chance des participants d'occuper un emploi au cours de la période postérieure au programme dans une proportion de 10 p. 100 lorsque les clients de l'AE étaient inclus ($p<0,05$) et de 16 p. 100 lorsqu'ils étaient exclus du modèle;
- la participation au FI a augmenté la proportion de semaines travaillées au cours de la période postérieure au programme, soit 15 p. 100 de plus (avec l'inclusion des clients de l'AE dans le modèle) et 17 p. 100 de plus (sans les clients de l'AE).

18 Le coefficient de régression (β) dans les modèles ayant une variable dépendante nominale est transformé en une probabilité relative (par rapport aux non-participants) en utilisant la formule suivante : $P\times(1-P)\times\beta\times100$, où β (Beta) = le coefficient de régression et P = la proportion non pondérée dans les résultats multidimensionnels. Par exemple, 45,6 p. 100 des participants au programme (non pondérés) occupaient un emploi. Le coefficient de régression associé à la participation au programme était de 0,64. Par conséquent, en utilisant les formules $0,456\times(1-0,456)\times0,64\times100=15$, on constate que le FI a augmenté de 15 p. 100 la probabilité que les participants occupent actuellement un emploi.

TABLEAU 4.3
Répercussions du FI sur l'employabilité et autres résultats[1]

	En tenant compte des clients antérieurs/ actuels de l'AE		Sans tenir compte des clients antérieurs/ actuels de l'AE	
Variable dépendante (Résultats)	**Coefficient de régression[2]**	**Probabilité relative[3] (%)**	**Coefficient de régression[2]**	**Probabilité relative[3] (%)**
Occupe actuellement un emploi+	0,64***	15***	0,80***	20***
N'a pas trouvé d'emploi depuis la fin du programme/date de référence+	0,39**	10**	0,66***	16***
Prestataire d'aide sociale au moment de l'entrevue+	0,03	1	-0,13	-3
Prestataire des services publics de soutien du revenu au moment de l'entrevue+	0,15	4	-0,02	1
Pourcentage de semaines d'emploi après la fin du programme++	14,6***	—	16,9***	—
Pourcentage de modification du taux salarial hebdomadaire++	3,6	—	7,9	—
Revenu annuel personnel en 1999 ($)++	451	—	320	—

1. Prend en compte l'influence des variables suivantes : variables sociodémographiques (âge, sexe, éducation, situation matrimoniale/familiale, appartenance à une minorité, région); type et gravité du handicap, caractéristiques du marché du travail (expérience de travail antérieure, gains et revenu antérieurs; recours antérieur à l'AE et à l'aide sociale); temps écoulé entre l'intervention/date de référence et la date de l'entrevue; variables attitudinales (intérêt à faire partie de la population active, intérêt à obtenir de l'aide pour trouver un emploi, intérêt à participer à un programme de placement, optimisme à l'égard de l'avenir, attitude positive et confiance en la capacité de réussite future).
2. Pour la régression logistique, cela représente la modification unitaire du coefficient de probabilité de la variable dépendante des résultats attribuables à la participation au FI. (Les coefficients logistiques sont convertis en probabilités relatives dans la prochaine colonne pour faciliter leur interprétation.) Pour la régression linéaire, cela représente la modification unitaire de la variable dépendante attribuable à la participation au FI.
3. Applicable aux régressions logistiques seulement; indique un changement dans la probabilité de la variable dépendante des résultats (p. ex., n'a pas trouvé d'emploi) attribuables à la participation au FI.

\+ L'analyse multidimensionnelle repose sur les modèles de régression des *logits* pour les variables dépendantes nominales : occuper actuellement un emploi, ne pas avoir trouvé d'emploi et être prestataire de l'aide sociale et toucher des prestations de soutien au revenu.

++ L'analyse multidimensionnelle repose sur la régression des moindres carrés ordinaires *(linéaire)* pour les variables dépendantes continues : pourcentage de semaines de travail pendant la période postérieure au programme, pourcentage de changement dans le taux salarial hebdomadaire, et revenu personnel en 1999.

** Significatif au niveau 0,05

*** Significatif au niveau 0,01

La participation au FI n'a pas influé sur les prestations d'aide sociale ni sur les autres mesures de soutien du revenu, et pas davantage sur le pourcentage de changement du taux salarial hebdomadaire ni sur le revenu personnel. La participation au FI n'a pas eu de répercussions importantes sur les résultats relatifs à l'attitude (confiance, optimisme, capacité de conserver une attitude positive).

Facteurs de réussite

L'analyse des données de l'enquête a permis de constater qu'un bon nombre de caractéristiques des répondants influaient sur les résultats relatifs à l'emploi, tant chez les participants que chez les non-participants au FI. Par exemple, une expérience d'emploi plus intense et plus récente, ainsi que des gains plus élevés avant la participation au programme ont amélioré les possibilités d'obtenir un emploi après la fin du programme. Le désir accru de s'intégrer au marché du travail, exprimé par les répondants, était également associé à des résultats positifs. Les participants des provinces atlantiques et du Québec étaient moins susceptibles d'obtenir des résultats positifs sur le plan de l'emploi que ceux des autres régions. L'évaluation des répondants au sujet de la gravité de leur handicap et le fait de souffrir d'une déficience psychiatrique étaient associés à des probabilités moins élevées de trouver un emploi.

Bien que l'analyse statistique n'ait relevé que peu de différences importantes dans les résultats fondés sur le type d'interventions offertes en vertu du FI, les responsables de la prestation du programme ont signalé un certain nombre de facteurs clés qui contribuent à la réussite des modèles de prestations utilisés dans le cadre du FI. Le recours à une démarche personnalisée et holistique pour aborder les besoins des participants a été mentionné comme constituant le facteur de réussite le plus important. Cela concorde également avec les attentes des clients formulées dans les groupes de discussion. Ces participants ont discuté de la nécessité pour les fournisseurs de services de connaître les limites associées aux handicaps particuliers, d'y être sensible, de leur offrir un soutien et de défendre leurs droits.

Les autres aspects des interventions réussies comprennent :

- *un soutien continu* après la fin de l'intervention (p. ex., sur le plan de la recherche d'emploi, de l'encadrement);
- *l'établissement de partenariats* avec des organismes dans des secteurs spécialisés particuliers (p. ex., mesures d'adaptation au travail, prestation de formation pour les personnes handicapées);
- participation des employeurs et des champions des employeurs;
- *recours à des placements* offrant les caractéristiques suivantes : encadrement au travail; un champion et un formateur engagés au sein de l'organisme employeur; un champion engagé à l'égard du programme au niveau de la haute direction; le recours à des obligations contractuelles ou à d'autres méthodes comme la surveillance et le suivi pour veiller à ce que les employeurs embauchent du personnel après la fin d'une subvention salariale.

Les placements (ou les subventions salariales ciblées/stages) ont constitué des interventions fréquentes dans le cadre du FI. L'efficacité perçue de ce modèle de prestation était toutefois inégale. Un grand nombre de fournisseurs chargés de la prestation du programme et de membres du personnel de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) favorisaient fortement les placements comme moyen permettant aux participants d'acquérir une expérience de travail et d'accroître leurs chances d'obtenir un emploi permanent par l'établissement d'une relation directe avec un employeur. Certains participants au FI ayant pris part aux groupes de discussion ont manifesté plus de réserve au sujet des expériences de placement, signalant que la durée du placement était trop courte, que le travail n'était souvent que peu enrichissant et que la question des aménagements spéciaux était souvent mal comprise. De plus, pour bon nombre de participants et de promoteurs de projet, trouver les moyens d'embaucher des participants après l'expiration de la période de subvention salariale constituait un important problème qu'il fallait aborder.

4.2 Perspective de l'employeur

Parmi les employeurs qui ont participé à un placement dans le cadre du FI ou à une entente de subvention salariale ciblée avec Développement des ressources humaines Canada (DRHC), seulement 2 p. 100 ont signalé que le programme n'avait rien apporté à leur organisation. L'avantage le plus souvent mentionné (par 45 p. 100 des employeurs) était l'accès à un employé productif et compétent. Les autres avantages comprenaient : des coûts de main-d'œuvre moins élevés (36 p. 100); une sensibilisation accrue à l'égard des personnes handicapées (20 p. 100); une action communautaire (14 p. 100); et, à titre d'avantages connexes, l'amélioration du profil auprès de la clientèle (13 p. 100) et l'achèvement d'une tâche particulière (13 p. 100).

L'incidence du FI sur les pratiques et perceptions d'embauche des organismes est modeste : environ un tiers des employeurs ont mentionné que le programme avait eu une certaine incidence à cet égard. Les répercussions sur l'embauche mentionnées par ces employeurs comprennent : une plus grande sensibilisation à l'égard des personnes handicapées et la reconnaissance de leurs capacités (54 p. 100); des probabilités plus élevées de considérer la candidature d'une personne handicapée à l'avenir (16 p. 100) et la compréhension du fait que l'adaptation du lieu de travail est réalisable (4 p. 100). Quatorze p. 100 (représentant environ 8 p. 100 de l'ensemble de l'échantillon des employeurs) ont déclaré qu'à la suite de leur participation au FI, leur organisation était *moins* susceptible d'envisager l'embauche d'une personne handicapée à l'avenir.

Près des deux tiers (63 p. 100) des employeurs ont signalé avoir gardé à leur emploi au moins un participant du FI après la fin du financement du programme. La majorité de ces employeurs ont embauché des travailleurs à temps plein et à titre permanent. Parmi les employeurs qui n'ont pas embauché tous leurs participants au FI, les raisons les plus souvent invoquées étaient : le manque de financement/fin de la subvention (30 p. 100); le manque de travail (28 p. 100); et les participants non intéressés ou non disponibles (26 p. 100).

4.3 Répercussions organisationnelles

En dépit de l'absence d'une évidence empirique directe, les responsables de la prestation du programme ont signalé les répercussions organisationnelles suivantes dans le cadre des entrevues auprès d'informateurs clés et des groupes de discussion :

- relation améliorée et renforcée entre DRHC et la communauté des personnes handicapées;
- plus grande expertise et expérience de la communauté des personnes handicapées en ce qui a trait aux questions relatives à l'emploi;
- amélioration du réseautage et du partage d'information entre les organismes et renforcement des partenariats au sein des organismes avec leurs filiales régionales;
- capacité accrue des collectivités à venir en aide aux personnes handicapées dans le domaine de l'emploi.

4.4 Rentabilité

Avantages du programme dans les domaines des transferts de revenu et des gains provenant d'un emploi

La principale mesure de rentabilité du FI est la mesure dans laquelle la participation au programme a abouti à une augmentation des gains provenant d'un emploi et à une diminution du recours aux mesures publiques de soutien du revenu, comme l'aide sociale et les prestations d'invalidité. Une comparaison des sources de revenu des participants au FI avant le début du programme et au moment de l'entrevue montre que :

- La proportion de participants au FI qui dépendaient des mesures publiques de soutien du revenu a diminué considérablement entre la période antérieure au programme et la période postérieure au programme. Alors que 36 p. 100 des participants ont désigné l'aide sociale comme source de revenu avant de commencer le programme, cette proportion avait chuté à 22 p. 100 au moment de l'entrevue. Il y avait peu de différence quant à la proportion de participants qui touchaient d'autres prestations de l'État comme les prestations d'invalidité du RPC et les indemnités des accidents du travail.
- Les assureurs qui offrent de l'assurance invalidité, que ce soient des organismes privés ou publics, n'ont tiré aucun avantage du FI. Une proportion semblable de participants au FI ont désigné l'assurance invalidité comme source de revenu, tant avant qu'après la participation au FI (six et quatre p. 100 respectivement).
- La proportion de participants qui avaient une rémunération d'emploi comme source de revenu a augmenté entre la période antérieure au programme et la période postérieure au programme. Avant la participation au FI, 17 p. 100 ont déclaré des revenus d'emploi. Au moment de l'entrevue, cette proportion avait grimpé à 49 p. 100. Une augmentation du nombre de personnes touchant un revenu d'emploi constitue un avantage pour le gouvernement sur le plan du revenu imposable, quoique la mesure de cet avantage dépende du montant des gains de la personne, de l'existence d'autres sources de revenu et du taux d'imposition.

En ce qui a trait à la rémunération, l'analyse multidimensionnelle des données sur les gains a révélé que la participation au FI n'influe pas de façon importante sur le changement de pourcentage dans le taux salarial avant et après le programme. Toutefois, étant donné que les participants au FI étaient avantagés par rapport au groupe témoin sur le plan du pourcentage de semaines de travail dans la période postérieure au programme, cela pourrait se traduire en un avantage global sur le plan des gains. L'analyse multidimensionnelle a révélé un nombre de semaines de travail 14,6 p. 100 plus élevé, et ce résultat se traduit par sept semaines de travail de plus par année. Compte tenu que les gains hebdomadaires moyens des participants au FI s'établissaient à 303 $ que le programme comptait 9 815[19] participants, l'augmentation totale annuelle de l'ensemble des gains s'établirait approximativement à 20,8 millions de dollars de plus que chez les non-participants.

Coûts

Les coûts unitaires associés à la prestation des interventions de programme individuelles n'étaient pas disponibles. Toutefois, il est possible de calculer un coût global par participant en se basant sur le montant total des fonds consacrés au projet et sur le nombre total de participants. Dans la section précédente, la population totale des participants au FI a été établie entre 9 800 et 12 100. Cette approximation repose en gros sur les listes de participants pour les deux premières années du programme. Le financement au cours de cette période serait de 60 millions de dollars. Le coût par participant s'établirait donc entre 4 950 $ 6 100 $.

Effet de levier du programme

Un des objectifs initiaux de la conception du programme était de faire en sorte que le FI s'ajoute à d'autres programmes d'emploi ou d'aide au revenu pour les personnes handicapées. L'enquête auprès des promoteurs de projet a révélé que 63 p. 100 des organismes qui exécutent des programmes en partenariat ont reçu des contributions financières et/ou en nature de leurs partenaires (45 p. 100 ayant reçu une contribution financière et 47 p. 100 une contribution en nature). Ces chiffres sont semblables à ceux qui ont été cités dans l'évaluation formative. Il importe de signaler qu'au Québec, la collecte de fonds constitue une condition de la participation au FI, la plus grande part du financement complémentaire étant fournie par la province.

---

19 Comme nous l'avons mentionné au chapitre un du présent rapport, l'échantillon d'enquête a été choisi à partir d'une sous-population de participants au FI qui excluait les personnes figurant dans le système national des services d'emploi (SNSE). Cette sous-population comptait 5 435 participants. L'estimation de la population réelle des participants au FI reposait sur les étapes suivantes : 1) Ajout des participants à des projets exécutés par des tiers lorsque le promoteur du projet n'a pas fourni une liste des participants. Sur les 297 projets admissibles, 231 promoteurs ont transmis une liste de participants, tandis que 66 ne l'ont pas fait. Pour déterminer le nombre de répondants potentiels dans les 66 cas, nous avons utilisé le nombre moyen de participants aux projets répondants ([4 118/231]*66) = 1 176). 2) L'ajout de 501 projets à participant unique (ajoutant ceux-ci aux 1 176) donne un total de 1 677. Toutefois, certains de ces cas auraient figuré dans la base de données du SNSE et, par conséquent, auraient été comptés en double. Le taux de chevauchement pour les autres projets était de 17,6 p. 100 et, si on utilise ce pourcentage comme déflateur, on obtient 1 382 cas supplémentaires. L'ajout de ceux-ci aux 5 435 du début donne 6 817. 3) Si les cas du SNSE non admissibles à l'AE sont ajoutés, le total serait de 6 817 plus 2 978 ou 9 795 participants. 4) Si les cas admissibles à l'AE sont inclus, la limite supérieure se chiffrerait à 12 100. Le nombre réel de participants s'établit vraisemblablement entre ces deux limites, mais dans la présente analyse, nous utilisons la limite inférieure plus conservatrice.

La collaboration étroite entre les promoteurs de projet et les Centres de ressources humaines Canada (CRHC) aurait, semble-t-il, contribué à l'utilisation efficace du FI et des autres fonds pour combler les besoins souvent nombreux et divers des clients. Selon bon nombre d'informateurs clés, toutefois, le FI constitue souvent le seul bailleur de fonds, offrant une source supplémentaire d'aide à l'emploi aux participants qui sont exclus des autres programmes ou qui nécessitent des types d'intervention particuliers.

Les obstacles à l'obtention de fonds, selon les responsables de la prestation du programme, étaient doubles : l'absence de programmes disponibles à partir desquels les fonds peuvent être obtenus, et les différences entre les programmes sur le plan des critères d'admissibilité des participants qui limitent la mesure dans laquelle les fonds peuvent servir de façon complémentaire. La rentabilité globale du programme serait améliorée dans la mesure où le FI pourrait accroître les fonds obtenus des autres programmes. Le financement du FI pourrait alors servir à accroître l'intensité des interventions pour les clients existants ou à étendre les services à un plus grand nombre de clients.

5. *Synthèse des observations*

Cette évaluation sommative du Fonds d'intégration des personnes handicapées (FI) a porté sur la mise en œuvre et les résultats du programme depuis sa création en 1997. Les questions examinées dans l'évaluation comprenaient la raison d'être du programme; la conception et la mise en œuvre du programme; les répercussions du programme et sa rentabilité. Les questions ont été abordées en fonction d'éléments multiples de preuve comme les données d'enquête, les entrevues des informateurs clés, les groupes de discussion, le groupe témoin et l'analyse économétrique et par un examen de la documentation. Suivent ci-après les principales constatations et répercussions de l'évaluation.

5.1 Pertinence

L'évaluation a fortement appuyé le besoin constant d'un programme tel que le FI. Rien n'indique que l'environnement a changé de façon importante depuis la création du programme. Au Canada, les personnes handicapées continuent d'enregistrer des niveaux de revenu plus faibles et des taux de chômage plus élevés, et elles sont plus susceptibles d'être prestataires de mesures publiques de soutien du revenu que la population en général. Les facteurs démographiques, notamment le vieillissement de la population, portent à croire que bon nombre des questions associées à l'emploi et à l'invalidité deviendront de plus en plus pressantes à l'avenir. Le programme du FI est, par conséquent, à la fois valable et nécessaire pour des motifs d'équité (pour supprimer les obstacles psychologiques et structurels) et d'efficacité (pour favoriser l'autonomie grâce à l'emploi).

5.2 Réalisations

L'évaluation du programme du FI a été généralement positive. Les participants ont eu accès à une variété souple et vaste d'interventions dans le cadre du programme qui reflètent les besoins étendus et les obstacles auxquels sont confrontées les personnes handicapées sur le marché du travail. Le recours à des démarches personnalisées pour réagir aux divers obstacles a été considéré comme une force du FI et un facteur clé de sa réussite. Les autres aspects qui constituent des caractéristiques distinctes et positives du programme comprennent : l'inclusion de la communauté des personnes handicapées; la souplesse du programme; l'accent sur les modèles de partenariat pour la prestation; la mise en valeur des résultats sur le plan de l'emploi.

Dans l'ensemble, les participants au FI ont exprimé un niveau élevé de satisfaction à l'égard de leur intervention du FI. Les employeurs, les promoteurs de projet et la communauté des personnes handicapées ont également accordé une cote élevée aux divers éléments du programme. L'apport différentiel du programme a été jugé considérable, la vaste majorité des participants, des employeurs et des promoteurs de projet ayant déclaré que le FI était très important pour eux, leur ayant donné la possibilité de participer à des interventions ou d'en offrir.

L'autoévaluation des participants au FI, ainsi que l'analyse des données des résultats montrent que le FI a amélioré l'employabilité globale et qu'il a eu un effet différentiel sur les chances des participants de trouver un emploi et sur la proportion de temps consacré au travail pendant la période postérieure au programme. Le taux d'emploi au moment de l'enquête (50 p. 100) dépasse l'objectif initial établi pour le programme (40 p. 100). La preuve a également révélé que les emplois étaient durables. De plus, le programme a eu des répercussions importantes sur la qualité de vie des participants.

Aucun effet différentiel statistiquement important n'a été constaté en ce qui a trait au taux salarial ou au recours aux prestations gouvernementales de soutien de revenu. Toutefois, l'avantage que représente le temps consacré au travail se traduit par des gains positifs pour les participants sur le plan de l'emploi. Les employeurs et organismes ont également confirmé avoir bénéficié du programme.

Les répercussions du programme selon la perspective du gouvernement découlent de l'augmentation de l'emploi total des participants et, par conséquent, des revenus imposables accrus. Les données recueillies dans le cadre de cette évaluation n'ont pas permis de relever des répercussions sur le plan de la diminution du recours aux services publics de soutien du revenu.

5.3 Défis

Gestion du programme

L'évaluation a relevé bon nombre de défis sur le plan de la gestion du programme, ainsi que sur celui des politiques et de la conception du programme. En ce qui a trait à la gestion, la mise en œuvre du ciblage du programme selon le critère d'admissibilité à l'AE a été jugée problématique, une importante minorité de participants au FI ne satisfaisant pas aux critères d'admissibilité du programme. De 8 p. 100 à 13 p. 100 des participants étaient de fait admissibles aux prestations d'emploi et aux mesures de soutien offertes en vertu de la partie II de l'AE, soit à titre de prestataires ou d'anciens prestataires de l'AE.

La gestion du programme sur le plan de la surveillance et du compte rendu des résultats a été jugée faible. La disponibilité des renseignements sur la participation, les activités et les résultats du programme à l'échelle de l'Administration centrale est médiocre. L'infrastructure et les ressources pour la collecte et le cumul des données ne sont pas encore en place, et les attentes sur le plan des rapports présentés par les tiers ne sont pas suffisamment claires. Les mesures de rendement actuelles ont également fait l'objet de critiques, les répondants les ayant jugées limitées et insensibles aux problèmes, aux besoins sur le plan de l'emploi et aux autres besoins des personnes handicapées.

Une dernière faiblesse signalée sur le plan de la gestion du programme portait sur l'absence d'uniformité dans la prestation du programme à l'échelle des Centres de ressources humaines Canada (CRHC). Cette lacune a été attribuée au manque de clarté dans les communications et à l'inexpérience initiale en matière d'établissement de programmes destinés aux personnes handicapées.

Politique et conception du programme

Même si les principes et les lignes directrices du programme ont généralement bien tenu le coup pendant la durée du programme, les informateurs clés ont proposé certains rajustements, notamment de donner un sens plus large à l'« emploi » en y intégrant la notion plus vaste d'« employabilité ». L'employabilité englobe non seulement les réalisations sur le plan des résultats relatifs à l'emploi, mais également les étapes progressives vers l'obtention d'un emploi et la réduction des obstacles à l'emploi.

D'autres difficultés sur le plan des politiques et de la conception du programme concernent des lacunes à combler pour des groupes de clients particuliers, notamment : les personnes dans les communautés éloignées; les Autochtones handicapés; les jeunes; les personnes ayant des déficiences cachées; et les personnes ayant des déficiences multiples ou graves. Certaines lacunes ont été relevées sur le plan de la disponibilité des interventions, notamment : l'aide à l'entrepreneuriat; la formation préalable à l'emploi, le soutien des personnes handicapées; l'aide en vue du maintien de l'emploi dans le cas des personnes sur le marché du travail; et les emplois dans les domaines spécialisés. Une plus grande participation des employeurs et des organismes employeurs, ainsi qu'une attention accrue portée aux questions liées au marché du travail sont d'autres éléments qui ont été signalés.

Les lacunes sur le plan de la surveillance du programme, dont il a été question précédemment, peuvent nécessiter la recherche d'une solution au niveau de la politique du programme. Les tiers responsables de la prestation du programme ne semblaient pas connaître les attentes sur le plan des rapports, ne possédaient pas les ressources nécessaires pour cette tâche et ne disposaient ni de l'infrastructure appropriée ni des ententes de participants nécessaires pour recueillir et transmettre les données à l'Administration centrale.

En dernier lieu, il faudrait envisager une stratégie du marché du travail plus globale et plus cohésive pour les personnes handicapées, qui inclurait les composantes existantes comme le FI, l'aide à l'employabilité des personnes handicapées (AEPH) et les programmes d'application générale à l'intention des personnes handicapées. Un aspect clé d'une stratégie du marché du travail consisterait à faire en sorte que les programmes de soutien du revenu et d'invalidité vont dans le même sens que les initiatives relatives à l'emploi (p. ex., en éliminant les éléments de contre-incitation au travail et à la recherche d'emploi et en reconnaissant la nature parfois intermittente des handicaps).

En résumé, le programme du FI possède de nombreuses forces sur le plan de la gestion de programme et de la conception, lesquelles se sont traduites par des emplois et par des répercussions sur la qualité de vie des participants. En faisant en sorte que les clients admissibles à des programmes en vertu de la partie II de l'AE puissent se prévaloir des Prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS) dans la mesure du possible, les fonds limités consacrés au programme en seraient accrus. Des suggestions ont été formulées au sujet des domaines dans lesquels le programme pourrait élargir ses activités pour combler les lacunes en matière de services ou à l'égard de certains groupes de clients.

L'harmonisation du FI avec d'autres initiatives de soutien à l'emploi et au revenu pour les personnes handicapées a été mentionnée comme élément important à prendre en considération à l'avenir. En dernier lieu, une surveillance et une collecte de données plus rigoureuses et plus uniformes seraient avantageuses pour la gestion permanente du programme. Des données administratives améliorées faciliteraient également les prochaines évaluations du programme.